

ANALISA

1988 – 2

Tantangan Ekonomi Baru

**Prospek Indonesia Memasuki Tahapan
Newly Industrializing Country**

**Pengalaman Baru Indonesia
dalam Manajemen Ekonomi**

**Sumbangan dan Peluang Perluasan
Emploimen Industrial di Indonesia**

**Sistem Kredit Tradisional: Sebuah Studi
Kasus Usaha Tani Tambak di Jawa Timur**



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab prlbadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEOF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAHI
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
A.R. SUTOPO

Redaksi Pelaksana

SOEBAGYO
Pambudi SAKSANA
S. TJOKROWARDOJO

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

Tata Usaha

Bagian Penerbitan CSIS. Harga Rp 1.500,00 per eksemplar;
langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim)
Rp 15.000,00.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

TAHUN XVII, NO. 2, FEBRUARI 1988

Prospek Indonesia Memasuki Tahapan Newly Industrializing Country <i>Hadi SOESASTRO</i>	62
Pengalaman Baru Indonesia dalam Manajemen Ekonomi <i>J. Soedradjad DJIWANDONO</i>	76
Sumbangan dan Peluang Perluasan Emploimen Industrial di Indonesia <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	99
Sistem Kredit Tradisional: Sebuah Studi Kasus Usaha Tani Tambak di Jawa Timur <i>Tjuk Kasturi SUKIADI</i>	115

Prospek Indonesia Memasuki Tahapan Newly Industrializing Country

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

Pertumbuhan ekonomi yang spektakuler yang terjadi di Jepang setelah Perang Dunia II kerap kali dilihat sebagai sumber ilham bagi beberapa negara, seperti Korea Selatan, dalam merumuskan dan menjalankan strategi pembangunan mereka yang bertujuan mempercepat pertumbuhan dan memperdalam pembangunan ekonomi. Korea Selatan dan sejumlah negara lain, seperti Taiwan, Hongkong, dan Singapura di Asia, serta Brasilia dan Meksiko di Amerika Latin, dan juga Yugoslavia dan Yunani di Eropa, sejak paruh kedua dasawarsa 1970-an dimasukkan dalam suatu kelompok baru yang kini secara luas dikenal sebagai kelompok negara industri baru, *newly industrializing countries*, atau disingkat NICs.

Kelompok NICs ini secara konseptual dilihat sebagai suatu *kelompok peralihan*, yang berada di antara kelompok negara-negara berkembang dan kelompok negara-negara industri maju, karena telah memasuki suatu tahapan pembangunan ekonomi yang memungkinkan ekonomi tersebut melaksanakan transformasi (yang sesungguhnya) untuk menjadi suatu negara industri maju (*advanced industrial country*).

Timbulnya pengelompokan ini mungkin merupakan pencerminan suatu optimisme baru bahwa negara-negara berkembang sebenarnya dapat melangkah ke anak tangga berikutnya, bahkan mengejar kelompok negara yang sudah berada di anak tangga yang lebih tinggi. Setelah Perang Dunia II pernah berkembang apa yang disebut *modernization research* dengan fokus pada faktor-faktor yang telah menyebabkan dan menggerakkan Revolusi Industri di Eropa, dan meneliti sejauh mana dapat ditarik analoginya bagi negara-

negara berkembang dan prospek pembangunannya. Kesimpulan yang ditarik adalah bahwa proses industrialisasi Eropa tidak dapat dipakai sebagai contoh bagi negara-negara berkembang karena kondisi di akhir abad ke-20 yang sudah sangat berlainan dari yang ada pada abad ke-18 dan ke-19 di Eropa. Perbedaan utama adalah: (a) negara-negara berkembang pada dewasa ini dihadapkan pada beberapa permasalahan sekaligus, sedangkan di waktu lalu permasalahan itu datang secara berurutan sehingga lebih mudah dipecahkan; dan (b) kesenjangan teknologi yang semakin besar membuat negara-negara berkembang dewasa ini menjadi sangat tergantung pada pengalihan teknologi dari negara-negara industri maju.¹ Secara implisit kesimpulan ini meramalkan betapa sulitnya, dan bahkan hampir tidak mungkin, bagi negara-negara berkembang untuk melangkah naik ke anak tangga pembangunan yang lebih tinggi guna mengejar ketinggalan mereka.

Keadaan pada tahun 1970-an berbeda, dan timbulah apa yang disebut *miracle research* dengan fokus pada faktor-faktor yang telah menyebabkan dan terus-menerus menggerakkan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi Jepang, dan meneliti sejauh mana proses ini telah mempengaruhi dan mengilhami pembangunan di Korea Selatan ataupun Taiwan, dan apakah kesimpulan yang sama juga dapat dibuat untuk NICs lainnya di Asia, yaitu Hongkong dan Singapura. Tampaknya *miracle research* ini lebih terfokus pada kawasan Pasifik Barat (atau Asia Timur) karena memang perkembangan di antara NICs dari kawasan ini lebih spektakuler daripada di kawasan lainnya. Pada tahun 1950, misalnya, jika diukur dalam nilai dollar tahun 1974, pendapatan per kepala di Taiwan dan Korea Selatan adalah US\$224 dan US\$146, jauh di bawah Brasilia dan Meksiko, masing-masing US\$373 dan US\$562. Pada tahun 1980, pendapatan per kepala di Taiwan dan Korea Selatan telah meningkat menjadi US\$2.720 dan US\$1.533, sedangkan di Brasilia dan Meksiko menjadi US\$1.780 dan US\$1.640.

Sebenarnya di antara keempat negara Asia Timur yang kini berada dalam kelompok NICs itu sendiri terdapat perbedaan-perbedaan yang *menyulitkan generalisasi*. Walaupun demikian ada beberapa faktor persamaan yang sering kali diduga merupakan faktor-faktor yang secara positif mempengaruhi proses pertumbuhan dan pembangunan ekonomi mereka. Faktor-faktor ini adalah: (a) pola pembangunan yang *kapitalistik*; (b) *orientasi* ke luar (pasar *ekspor*); (c) pemanfaatan *modal asing secara terarah*; (d) ketersediaan sumberdaya alam yang sangat terbatas, dan karenanya, mungkin dikompensir oleh usaha-usaha sejak dulu untuk *mengembangkan sumberdaya manusia*; (e) kebudayaan *sinica* (Cina) yang sangat mempengaruhi masyarakat mereka; (f) *peranan aktif pemerintah* dalam ekonomi tetapi yang bersifat *mengarahkan dan memperkuat mekanisme pasar*; dan (g) *stabilitas pemerintahan*, walaupun

¹Lihat Rudolf Hamann, "The Industrial Revolution in Europe: A Model for the Developing Countries?" dalam *Economics* (Institute for Scientific Co-operation, Tuebingen), vol. 28, hal. 49-70.

seringkali bersifat *otoriter*, atau lebih tepatnya bersifat otoriter lunak (*soft authoritarian*).²

Selain faktor-faktor intern di atas, ada kemungkinan perkembangan spektakuler yang dialami negara-negara tersebut telah dibantu oleh kondisi *eksternal* yang sangat menguntungkan, yaitu *sistem perdagangan internasional yang relatif bebas*, *sistem moneter internasional yang relatif stabil*, dan *arus penanaman modal asing dan bantuan luar negeri yang meningkat*. Seperti kita ketahui, faktor-faktor ekstern ini tidak lagi tersedia sekarang. Inilah sebabnya mengapa kini banyak dipertanyakan sejauh mana negara-negara berkembang, seperti Indonesia, dapat mengikuti jejak kelompok NICs ini. Pertanyaan yang juga dapat diajukan adalah apakah tersedia *alternatif* lain.

Sebelum kita membahas prospek bagi Indonesia untuk menjadi suatu negara industri baru (NIC) pada akhir abad ini atau permulaan abad ke-21, ada baiknya kita mencoba meneliti terlebih dahulu ciri-ciri suatu NIC. Hingga kini suatu ketentuan umum memang belum ada.

CIRI-CIRI NICs

Sejumlah negara berkembang yang kini dianggap berada dalam kelompok NICs semuanya berada dalam kelompok *upper middle-income developing countries* menurut klasifikasi Bank Dunia, yaitu dengan PNB (Produk Nasional Bruto atau GNP) per kepala sebesar US\$1.600 pada tahun 1985.³ Beberapa negara dalam kelompok ini, seperti Malaysia, belum dianggap sebagai NIC, mungkin karena saham sektor manufaktur dalam PDB (Produk Domestik Bruto) masih di bawah 20%. Seperti terlihat pada Tabel 1, pada tahun 1985 saham sektor manufaktur dalam PDB di berbagai NICs berkisar pada 25% ke atas. Di negara-negara ini saham sektor manufaktur sebesar 25% ke atas itu sebenarnya telah dicapai rata-rata pada pertengahan dasawarsa 1970-an, bahkan sekitar 10 tahun lebih awal lagi di Brasilia dan di Taiwan.

Muangthai seringkali disebut belakangan ini sebagai negara ASEAN berikutnya yang akan menjadi NIC. Saham sektor manufaktur dalam PDB Muangthai telah mencapai 20% pada tahun 1985 dengan kecenderungan peningkatan yang cukup pesat. Namun pendapatan per kepala di Muangthai baru US\$800 pada tahun 1985. Beberapa sarjana ekonomi Thai beranggapan bahwa selama sektor pertanian Muangthai masih merupakan penerima utama tenaga kerja, selama itu pula sulit rasanya Muangthai ditempatkan dalam kelompok NICs. Seperti terlihat pada Tabel 2, sektor pertanian masih merupakan penyedia lapangan kerja yang utama di Muangthai; pada tahun 1980 sebanyak 71% angkatan kerja berada di sektor pertanian. Hal ini berarti

²Lihat Daftar Rerenssi.

³Lihat World Bank, *World Development Report 1987*.

Tabel 1

BEBERAPA INDIKATOR EKONOMI (I) DI SEJUMLAH NEGARA

Negara	Penduduk (juta) 1985	PNB per kepala (\$) 1985	Saham dalam PDB (%)			
			Pertanian		Manufaktur	
			1965	1985	1965	1985
Korea (S)	40,1	2.150	39	14	19	28
Taiwan	19,1	3.067 ^a	24	7 ^a	24	41 ^a
Singapura	2,6	7.420	3	1	15	24
Meksiko	78,8	2.080	14	11	21	24 ^a
Brasilia	135,6	1.640	19	13	26	27 ^a
Indonesia	162,2	530	56	24	8	14
Muangthai	51,7	800	35	17	14	20
Malaysia	15,6	2.000	30	21 ^a	10	19 ^a
Turki	50,2	1.080	34	19	16	25

^a1984

Sumber: World Bank, *World Development Report 1986 dan 1987*; data-data Taiwan diambil dari berbagai penerbitan (lihat Daftar Referensi).

bahwa sektor industri, khususnya sektor manufakturnya, walaupun telah berkembang dengan pesat tidak cukup cepat menyerap tenaga kerja. Hal yang sama juga terjadi di Turki, suatu negara yang juga diperkirakan segera akan menjadi NIC. Sebenarnya saham sektor manufaktur dalam PDB di Turki bahkan sudah jauh lebih tinggi daripada di Muangthai, dan pada tahun 1985 sudah mencapai 25%. Tetapi selain segi penyerapan tenaga kerja tersebut, pendapatan per kepala yang juga masih di bawah kelompok *upper middle-income*, belum menempatkan Turki sebagai suatu NIC. Ada kemungkinan bahwa antara tingkat pendapatan per kepala dan proporsi angkatan kerja di sektor pertanian terdapat korelasi yang cukup kuat.

Tabel 2 menunjukkan bahwa dalam kelompok NICs lapangan kerja yang disediakan oleh sektor industri rata-rata berada di atas 25% dari seluruh lapangan kerja. Jika tersedia data lapangan kerja di sektor manufaktur, akan dapat terlihat perbedaan yang lebih nyata dalam besarnya saham sektor manufaktur dalam penyediaan lapangan kerja antara kelompok NICs dengan kelompok negara berkembang lainnya. Tabel 2 juga menunjukkan perbedaan *tingkat produktivitas* antara ekonomi-ekonomi yang bersangkutan, seperti ditunjukkan oleh besarnya *nilai tambah* per kepala di *sektor manufaktur* dan *di sektor pertanian*. Seperti dapat diduga, nilai tambah per kepala di sektor

manufaktur umumnya lebih tinggi bagi kelompok NICs daripada bagi kelompok negara berkembang lainnya. Biarpun demikian tidak jelas apakah dapat ditentukan suatu *cut-off point* yang membedakan kelompok satu dengan yang lainnya. Nilai tambah per kepala di sektor manufaktur di Malaysia, misalnya, lebih tinggi daripada di Brasilia.

Tabel 2

BEBERAPA INDIKATOR EKONOMI (II) DI SEJUMLAH NEGARA

Negara	Distribusi Lapangan Kerja (%)						Nilai Tambah Per Kepala (US\$)	
	Pertanian		Industri		Jasa-jasa		Pertanian	Manufaktur
	1965	1980	1965	1980	1965	1980	1984	1984
Korea (S)	55	36	15	27	30	37	306	665
Taiwan	50	22	23	37	27	41	-	-
Singapura	6	2	27	38	68	61	60	1.542
Meksiko	50	37	22	29	29	35	225	564
Brasilia	49	31	20	27	31	42	260	429
Indonesia	71	57	9	13	21	30	133	83
Muangthai	82	71	5	10	13	19	197	167
Malaysia	59	42	13	19	29	39	431	442
Turki	75	58	11	17	14	25	394	324

Sumber: Sama dengan Tabel 1.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat diajukan suatu rumusan sederhana mengenai ciri-ciri suatu NIC yaitu suatu negara yang berdasarkan besarnya PNB per kepala termasuk kelompok negara *upper middle-income* menurut Bank Dunia, dan di mana *saham sektor manufaktur dalam PDB dan dalam penyerapan tenaga kerja sesedikitnya 25%*.

Di antara kelompok NICs yang diteliti di atas sebenarnya dapat dibuat penggolongan antara negara-negara yang lebih berorientasi ekspor dan negara-negara yang lebih berorientasi pasar dalam negeri: NICs di Asia, yaitu Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, dan Singapura, termasuk dalam golongan pertama, sedangkan NICs di Amerika Latin -- seperti Meksiko dan Brasilia -- termasuk dalam golongan kedua, walaupun belakangan ini negara-negara ini juga berusaha meningkatkan ekspor mereka. Namun kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diterapkan oleh negara-negara dalam golongan kedua ini tetap cenderung bersifat lebih proteksionistik daripada oleh negara-negara dalam golongan pertama.

Tabel 3 menunjukkan perbedaan peranan ekspor, yaitu dalam besarnya saham ekspor dalam PDB, antara ekonomi-ekonomi bersangkutan. Besarnya saham ini masih di bawah 20% bagi Meksiko dan Brasilia, sedangkan bagi NICs di Asia jauh lebih besar -- bahkan mencapai di atas 200% untuk Singapura. Dari segi nilai ekspor per kepala terdapat perbedaan yang cukup menyolok antara NICs Asia dan NICs Amerika Latin tersebut (Tabel 3). Perbedaan ini semakin menyolok jika yang dibandingkan adalah *nilai ekspor manufaktur per kepala*, yaitu sekitar US\$75 dan US\$78 untuk Meksiko dan Brasilia dibandingkan dengan US\$597 untuk Korea Selatan, US\$1.170 untuk Taiwan, dan US\$5.177 untuk Singapura. Bahkan nilai ekspor manufaktur per kepala dari Malaysia dan Turki lebih tinggi daripada nilai tersebut untuk Meksiko dan Brasilia.

Rationale dari kebijaksanaan yang lebih protektif di Meksiko dan Brasilia didasarkan pada besarnya pasar dalam negeri mereka sendiri dan untuk melindungi industri dalam negeri, selain atas pertimbangan sosial-ekonomi yang lain. Seperti terlihat pada Tabel 2, produktivitas sektor manufaktur -- seperti dinyatakan oleh besarnya nilai tambah per kepala -- di Brasilia dan Meksiko tidak jauh lebih rendah daripada di NICs Asia. Namun kebijaksanaan protektif tersebut mungkin bahkan cenderung memperburuk pembagian pendapatan di negara-negara itu, yang memang jauh lebih jelek daripada yang terdapat di NICs Asia. Seperti terlihat pada Tabel 4, di Taiwan, misalnya, 20% penduduk berpenghasilan terendah memperoleh sekitar 9% dari pendapatan nasional dan 20% penduduk berpenghasilan tertinggi memperoleh 37% dari pendapatan nasional. Sebagai perbandingan menyolok, di Brasilia, 20% penduduk berpenghasilan terendah mendapat hanya 2% dari pendapatan nasional, sedangkan 20% penduduk berpenghasilan tertinggi mendapatkan 67% dari pendapatan nasional.

Dari segi pengelolaan ekonomi makro sendiri sangat mungkin bahwa kesulitan dalam pembayaran kembali utang (*debt trap*) yang dihadapi oleh Meksiko dan Brasilia merupakan akibat dari kebijaksanaan protektif mereka. Dalam proses pembangunannya, Korea Selatan juga telah menggunakan modal luar negeri, termasuk pinjaman komersial, dalam jumlah yang tidak kecil. Tetapi negara ini tidak terjerumus dalam kesulitan pembayaran kembali utang luar negerinya.

PROSPEK BAGI INDONESIA

Bagi Indonesia, baik karena perkembangan dalam negeri -- yaitu tuntutan untuk menciptakan lapangan kerja dalam jumlah yang besar -- maupun karena perkembangan di kawasan Asia-Pasifik -- yaitu berlangsungnya semacam proses "naik kelas" (*graduation*) di mana Indonesia *harus* mengambil bagian -- usaha mencapai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi merupakan tuntut-

Tabel 3

PERANAN EKSPOR DI SEJUMLAH NEGARA - 1985

Negara	Eksport sebagai % PDB	Nilai Ekspor Per Kepala (US\$)	Nilai Eksport Manufaktur ^a Per Kepala (US\$)
Korea (S)	36	737	597
Taiwan	55	1.603 ^b	1.170 ^b
Singapura	212 ^c	8.774	5.177
Meksiko	16	277	75
Brasilia	14	189	78
Indonesia	23	115	13
Muangthai	27	137	48
Malaysia	55	980	362
Turki	19	164	89

^aTidak termasuk produk pengilangan.^b1984.^c1981.

Sumber: Sama dengan Tabel 1.

Tabel 4

PERBANDINGAN PEMBAGIAN PENDAPATAN DI SEJUMLAH NEGARA

Negara	Pembagian Pendapatan (%)		Tahun
	20% Penduduk Pendapatan Terendah	20% Penduduk Pendapatan Tertinggi	
Korea (S)	5,7	45,3	1976
Taiwan	8,8	37,2	1978
Singapura	-	-	
Meksiko	2,9	57,7	1977
Brasilia	2,0	66,6	1972
Indonesia	6,6	49,4	1976
Muangthai	5,6	49,8	1976
Malaysia	3,5	56,1	1973
Turki	3,5	56,5	1973

Sumber: Sama dengan Tabel 1.

an yang tidak dapat dielakkan. Ada perkiraan -- dan harapan -- bahwa pada sekitar tahun 2000 kawasan Asia-Pasifik (Pasifik Barat), kecuali Indocina, akan terdiri dari NICs dan negara-negara industri maju, suatu *all NIC-dom region* menurut Shinohara.⁴

Dalam bagian terdahulu kita telah mencoba merumuskan ciri-ciri NICs, dan menyimpulkan bahwa status NIC tercapai bila saham sektor manufaktur dalam PDB dan dalam penyerapan tenaga kerja sesedikitnya 25%. Yang kini perlu kita teliti adalah bagaimana proses yang dapat membawa ekonomi Indonesia dari tahapnya dewasa ini untuk dapat memasuki tahapan NIC itu.

Pembahasan terdahulu menunjukkan bahwa orientasi keluar (ekspor) bukan merupakan ciri mutlak suatu NIC, tetapi NIC yang berorientasi keluar telah dapat mencapai kemajuan yang lebih baik. Seperti dapat dilihat pada Tabel 5, NICs Asia secara konsisten mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi daripada Meksiko dan Brasilia. Itulah sebabnya model Asia dianggap lebih superior ketimbang model Amerika Latin.

Negara-negara ASEAN umumnya memilih untuk menerapkan model Asia, walaupun di Indonesia selalu masih terdapat godaan kuat untuk memilih model Amerika Latin dengan alasan pasar dalam negeri yang besar. Memang, pasar dalam negeri Indonesia tidak boleh dikecilkan peranannya walaupun daya beli yang ada masih rendah. Namun masalah yang sebenarnya bukanlah masalah memilih orientasi ke pasar luar negeri atau ke pasar dalam negeri *per se*, tetapi adalah masalah jenis kebijaksanaan dan tingkat proteksi yang diterapkan untuk mengembangkan pasar (dan kemampuan) dalam negeri sambil mengembangkan ekspor.

Secara umum berlaku bahwa mekanisme bagi pertumbuhan pendapatan per kepala di suatu negara pada dasarnya adalah *peningkatan kapasitas produktif* di negara bersangkutan. Jika diandaikan bahwa ketersediaan sumberdaya alam di suatu negara terbatas, maka untuk meningkatkan produktivitas per kepala diperlukan: (a) peningkatan *modal produktif per kepala*; dan (b) peningkatan *produktivitas* melalui perbaikan teknik dan *peningkatan teknologi*. Peningkatan teknik dan teknologi itu biasanya berkaitan dengan peningkatan dalam modal, yaitu melalui mesin-mesin baru. Oleh karenanya, peningkatan modal produktif itu umumnya dianggap merupakan kondisi yang esensial bagi pertumbuhan ekonomi riil. Di sisi lain, peningkatan modal produktif ini harus dibiayai dengan tabungan, yang pada tahun-tahun permulaan ditunjang oleh modal dari luar negeri.

⁴Lihat Miyohei Shinohara, "Trends of the Asia-Pacific Economies, 1960-2000," dalam *The Economies of the Asia-Pacific Region -- Present and Future* (Tokyo: The Asian Club, Desember 1983).

Tabel 5

PERTUMBUHAN EKONOMI DI SEJUMLAH NEGARA

Negara	Rata-rata Tingkat Pertumbuhan Per Tahun (%)			
	PDB		Sektor Manufaktur	
	1965-80	1980-85	1965-80	1980-85
Korea (S)	9,5	7,9	18,8	9,0
Taiwan ^a		9,2		13,3
Singapura	10,2	6,5	13,3	2,1
Meksiko	6,5	0,8	7,4	-
Brasilia	9,0	1,3	9,8	-
Indonesia	7,9	3,5	12,0	6,4
Muangthai	7,4	5,1	10,9	5,3
Malaysia	7,3	5,5	-	6,1
Turki	6,3	4,5	7,5	7,9

^a1962-1984.

Sumber: Sama dengan Tabel 1.

Kondisi untuk "take-off" (tinggal landas) ini secara formal dirumuskan oleh Tsiang sebagai berikut:⁵

$$S/Y > (K/Y).l$$

yang berarti bahwa propensitas rata-rata untuk menabung (S/Y) harus lebih besar daripada *capital output ratio* rata-rata (K/Y) dikalikan dengan tingkat pertambahan penduduk (l). Berdasarkan rumusan itu kiranya jelas bahwa kebijaksanaan ekonomi yang menunjang pertumbuhan dan pembangunan perlu melibatkan usaha-usaha sebagai berikut: (1) *program keluarga berencana*; (2) *peningkatan propensitas untuk menabung*; (3) *kebijaksanaan moneter dan perpajakan* yang memberikan rangsangan untuk menabung dan untuk menanamkan modal dalam kegiatan usaha yang produktif; (4) pengenalan *teknologi* yang sesuai dan yang diperbaiki dalam semua bidang produksi; (5) pengalokasian sumberdaya ekonomi seoptimal mungkin. Pokok-pokok ini

⁵S.C. Tsiang, "A Model of Economic Growth in Rostovian Stages," dalam *Econometrica*, vol. 32 (1964): hal. 584-604.

bukanlah suatu preskripsi baru. Tetapi pengalaman keempat NICs Asia, Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura, menunjukkan betapa tepat preskripsi tersebut untuk diikuti.

Pengalaman negara-negara itu juga menunjukkan betapa pokok dan "crucial" peranan yang dimainkan oleh *liberalisasi di bidang perdagangan*, terutama dalam mengoptimalkan alokasi sumberdaya ekonomi mereka. Di antara keempat NICs Asia tersebut Taiwan merupakan yang pertama yang mengambil langkah-langkah ke arah itu, yaitu semenjak paruh kedua dasawarsa 1950-an. Bertentangan dengan pemikiran yang berlaku saat itu, Taiwan menolak perlunya mempertahankan nilai tukar yang "overvalued," dan mengambil tindakan mendevaluasi mata uangnya (1955) sambil melakukan liberalisasi di bidang perdagangan. Pada tahun 1961 Korea Selatan melakukan tindakan yang sama. Hongkong dan Singapura, karena peranannya sebagai entrepot, sebenarnya telah merupakan ekonomi yang cukup terbuka sejak semula.

Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa sejak beberapa tahun terakhir ini Indonesia juga telah mengambil langkah-langkah untuk melakukan liberalisasi di sektor perdagangan, seperti tertuang dalam berbagai paket kebijaksanaan, hingga Pakdes (Paket 24 Desember 1987) yang baru lalu ini, di samping devaluasi mata uang yang cukup berarti pada tahun 1983 dan 1986. Revaluasi dollar, disusul oleh revaluasi Yen yang mungkin masih akan berlanjut, juga berpengaruh dengan menciptakan suasana yang menguntungkan bagi tindakan-tindakan liberalisasi tersebut.

Di Korea Selatan dan di Taiwan *liberalisasi di bidang perdagangan* itu sebenarnya *tidak didampingi oleh liberalisasi di bidang finansial*, dan di kedua negara ini baru belakangan ini saja diambil langkah-langkah ke arah itu; jadi boleh dikatakan bahwa liberalisasi di sektor finansial itu baru terjadi 20 sampai 25 tahun setelah liberalisasi di bidang perdagangan. Terlepas dari jarak waktunya, urut-urutan tindakan (*sequencing*) itu mungkin merupakan masalah yang penting untuk dipelajari. Di Indonesia sebenarnya liberalisasi di bidang finansial -- seperti dimulai pada tahun 1983 dengan deregulasi sektor perbankan -- dilakukan sebelum liberalisasi di sektor riil. Kenyataan ini mungkin merupakan sebab dari (kecenderungan) instabilitas moneter yang dialami di Indonesia beberapa waktu yang lalu. Biarpun demikian kita tidak dapat mengambil langkah-langkah mundur di bidang pengelolaan finansial negara. Tampaknya yang perlu dilakukan adalah usaha untuk terus melanjutkan dan mempercepat liberalisasi di bidang perdagangan khususnya dan di sektor riil pada umumnya.

Perbedaan dalam *proses liberalisasi* di bidang perdagangan antara NICs Asia dengan NICs Amerika Latin (Meksiko dan Brasilia) memang banyak dipengaruhi oleh perbedaan dalam kondisi internal. NICs Asia selain lebih kecil dari segi penduduk dan luas wilayah -- dan mungkin karena itu -- juga

merupakan *ekonomi-ekonomi yang sudah lebih terintegrasi*. Ditinjau dari segi ini kiranya usaha-usaha liberalisasi di Indonesia juga perlu didampingi, bahkan mungkin didahului, oleh usaha-usaha untuk menciptakan ekonomi nasional yang lebih terintegrasi. Peningkatan jalur-jalur dan prasarana perhubungan, dan pengembangan institusi-institusi ekonomi merupakan langkah-langkah pokok yang perlu terus ditingkatkan.

Dengan menggunakan formula Tsiang tersebut dapat ditunjukkan bahwa (kebetulan) keempat NICs Asia tersebut mencapai kondisi tinggal landas pada saat yang hampir bersamaan. Di Taiwan propensitas untuk menabung melampaui besarnya capital-output ratio kali tingkat pertambahan penduduk pada tahun 1963, dan sejak itu secara terus-menerus perbedaan itu semakin membesar -- yang merupakan indikator tercapainya tahapan *self-sustaining growth*. Di Korea Selatan kondisi itu tercapai sekitar tahun 1966/1967; di Hongkong tahun 1965, dan di Singapura tahun 1966.⁶ Atas dasar ini mungkin dapat dikatakan bahwa *status NIC tercapai kira-kira 10 tahun setelah suatu ekonomi mencapai kondisi tinggal landas*. Tabel 6 menunjukkan peningkatan tabungan selama periode 1965-1976 di NICs Asia tersebut dan bahwa proses ini masih terus berlangsung hingga sekarang.

Oleh karena data-data "capital stock" (K) untuk Indonesia tidak tersedia rumusan Tsiang tidak dapat dipakai untuk meneliti apakah kondisi "take off" itu telah dicapai di Indonesia. Namun demikian rumusan itu dapat membantu menunjukkan permasalahan yang kini dihadapi di Indonesia. Di satu sisi tampaknya propensitas untuk menabung cenderung mengalami penurunan. Ini merupakan akibat penurunan riil pendapatan beberapa tahun terakhir ini, dan juga karena menurunnya penerimaan dalam negeri pemerintah secara riil sebagai akibat menurunnya penerimaan dari minyak. Selain itu tabungan pemerintah juga cenderung menurun karena peningkatan secara drastis beban pembayaran kembali utang luar negeri pemerintah. Di sisi lain, perkembangan *capital output ratio* dapat ditafsirkan dari perkembangan apa yang disebut *ICOR (incremental capital output ratio)* yang dapat dihitung dari perkiraan besarnya investasi tahunan. Dibandingkan dengan perkembangan di banyak negara, di Indonesia terdapat kecenderungan *ICOR* yang semakin meningkat, dan bukan menurun, dan karenanya juga terjadi peningkatan *capital output ratio*. Perkembangan ini secara menyolok terjadi pada waktu kita mengalami "boom" minyak.

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa prospek bagi Indonesia akan membaik hanya bila kita berhasil meningkatkan dan mempertahankan *propensitas untuk menabung* dan jika peningkatan ketersediaan modal itu digunakan secara lebih optimal, seperti tercermin dalam *ICOR yang menurun*. Di

⁶Lihat S.C. Tsiang dan Rong I-Wu, "Foreign Trade and Investment as Boosters for Take-Off: The Experiences of the Four Asian Newly Industrializing Countries," dalam *Foreign Trade and Investment*, ed. Walter Galenson (Madison: The University of Wisconsin Press, 1985).

Tabel 6

PERKEMBANGAN TABUNGAN DI SEJUMLAH NEGARA

Negara	Tabungan Sebagai % PDB		
	1965	1976	1984
Korea (S)	8	24	30
Taiwan	17	30	32
Singapura	10	29	43
Meksiko	21	24	30
Brasilia	27	23	21
Indonesia	6	25	20
Muangthai	19	22	21
Malaysia	24	32	32
Turki	13	16	11

Sumber: World Bank, *World Development Report 1978* dan *1986*.

samping tindakan-tindakan dalam bidang ekonomi makro di atas, pengalaman NICs Asia juga menunjukkan pentingnya tiga faktor lainnya, yaitu: (1) *kebijaksanaan penanaman modal asing* yang sangat terarah dan sangat selektif, biarpun cenderung cukup restriktif; (2) *hubungan pemerintah dengan dunia usaha* (bisnis) yang sangat erat (tetapi cukup transparan) sehingga tercipta suatu kekuatan nasional yang tangguh, khususnya untuk menghadapi pihak luar dan di pasar internasional; dan (3) prioritas tinggi yang diberikan kepada pengembangan sumberdaya manusia (*human resources development*).

Sebagai penutup kiranya kita perlu memperkirakan besarnya usaha yang harus dilakukan di Indonesia untuk dapat memasuki tahapan menjadi suatu NIC. Pertama, dari segi pendapatan per kepala, tingkat yang harus dicapai adalah tiga kali lipat dari yang telah dicapai dewasa ini. Hal ini berarti bahwa bila untuk usaha tersebut kita jadwalkan 15 tahun, maka secara rata-rata setiap tahunnya PDB harus bisa tumbuh dengan 9,6%. Tingkat pertumbuhan ini tidak mudah untuk dicapai, walaupun pada dasawarsa 1960-an dan 1970-an yang lalu NICs Asia dapat tumbuh rata-rata di atas 10% per tahun. Jika ekonomi Indonesia hanya tumbuh dengan 6% per tahun rata-rata, maka untuk mencapai tingkat pendapatan per kepala itu diperlukan 28 tahun.

Kedua, dari segi saham sektor manufaktur dalam PDB, yaitu untuk mencapai 25% dari sekitar 15% dewasa ini, sektor manufaktur harus tumbuh

dengan 13% per tahun, jika PDB tumbuh dengan 9,6% per tahun -- atau tumbuh dengan 10% per tahun jika PDB tumbuh dengan 6% per tahun. Tingkat pertumbuhan ini kira-kira dua kali lebih cepat dari yang terjadi dewasa ini, tetapi bukan tidak mungkin untuk dicapai melihat pengalaman pada paruh kedua dasawarsa 1970-an di mana sektor manufaktur di Indonesia telah tumbuh dengan 15% atau lebih setiap tahunnya.

Ketiga, usaha meningkatkan saham sektor manufaktur dalam penyerapan tenaga kerja, dari sekitar 8% dewasa ini untuk mencapai 25%, jelas merupakan tantangan yang terberat. Dewasa ini tenaga kerja di sektor manufaktur berkisar pada 5 juta orang. Dari jumlah ini pun sebagian besar diserap oleh sektor manufaktur informal dan tradisional. Jika tenaga kerja meningkat dengan 2,8% per tahun, maka dalam 15 tahun jumlah tenaga kerja di Indonesia akan meningkat dari sekitar 65 juta menjadi 98 juta orang. Hal ini berarti bahwa dalam 15 tahun mendatang itu sektor manufaktur harus dapat menyerap 25 juta orang, atau 5 kali jumlah yang sekarang. Untuk itu penambahan lapangan kerja di sektor manufaktur sesedikitnya harus mencapai 11% sampai 12% per tahun. Dengan perkataan lain, jika sektor manufaktur tumbuh dengan 13%, maka besaran yang disebut *elastisitas penyerapan tenaga kerja* harus mencapai 0,87. Artinya, setiap 1% peningkatan output sektor manufaktur harus diikuti oleh peningkatan penyediaan lapangan kerja dalam sektor itu sebesar 0,87%. Tuntutan ini tidak mudah dicapai. Ada perkiraan bahwa sejauh ini elastisitas penyerapan tenaga kerja di sektor manufaktur mencapai 0,5, tetapi untuk sektor manufaktur modern mungkin di bawah 0,2 saja. Selama periode 1970-1980, besarnya elastisitas penyerapan tenaga kerja untuk ekonomi Indonesia secara keseluruhan hanya berkisar pada 0,39.⁷ Perbandingan ini jelas menunjukkan besarnya tantangan yang dihadapi, bukan hanya untuk mengejar kedudukan sebagai suatu NIC, tetapi juga untuk seke-dar melanjutkan pembangunan ekonomi pada tingkat pertumbuhan yang lebih wajar.

DAFTAR REFERENSI

Bahari, Zainuddin. Ed., *Lessons from Taiwan -- Pathways to Follow and Pitfalls to Avoid*. Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 1986.

⁷Lihat pembahasan oleh Winarno Zain, "Pokok-pokok Masalah dan Pemikiran Mengenai Industrialisasi," *Prisma*, Tahun XV, No. 1 (1986): hal. 3-13.

Galelson, Walter. *Foreign Trade and Investment -- Economic Growth in The Newly Industrializing Asian Countries*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1985.

Johnson, Chalmers. "Political Institutions and Economic Performance: The Government - Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." Dalam *Asian Economic Development -- Present and Future*. Edited by Robert A. Scalapino, Seizaburo Sato, Jusuf Wanandi. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1985.

Kihl, Young Whan. "East Asia's Rise to Economic Prominence: Aspects of the Political Economy of Development." *Asian Perspective*, Vol. 11, No. 2 (Fall-Winter 1987).

Mukerjee, Dilip. *Lessons from Korea's Industrial Experience*. Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 1986.

Park, Uingsuh. "Economic Development Model of Japan: Transferability to Korea and Taiwan," Dalam *Asian Economic Development*.

Soesastro, Hadi. "Japan 'Teacher' -- ASEAN 'Pupils': Can It Work?" Dalam *ibid*.

"The Western Pacific in the Year 2000: Economic Trends and Their Implications for Korea and Indonesia." Dalam *Korea and Indonesia in the Year 2000*. Edited by Jae Kyu Park dan Jusuf Wanandi. Seoul: Kyungnam University Press, 1985.

Pengalaman Baru Indonesia dalam Manajemen Ekonomi

J. Soedradjad DJIWANDONO

PENDAHULUAN

Isu pertumbuhan semakin menempati kedudukan yang penting dalam diskusi mengenai kebijaksanaan ekonomi di banyak negara, terutama selama dan setelah periode resesi yang mulai pada peralihan tahun delapan puluhan. Ini sangat berbeda dengan periode sebelumnya ketika kebijaksanaan pembangunan dikritik justru karena terlalu terpusat pada pertumbuhan dan memperhatikan masalah pemerataan hanya sekedar saja.

Keterikatan pembuat kebijaksanaan ekonomi pada pertumbuhan atau secara lebih khusus pada pertumbuhan yang berkesinambungan pada gilirannya telah mempengaruhi pakar ekonomi dalam usaha mencari cara-cara agar ekonomi nasional dapat mencapai pertumbuhan itu. Pertumbuhan yang berkesinambungan sungguh merupakan tantangan yang harus dihadapi setiap ekonomi. Dalam perkembangan dunia yang ditandai dengan saling ketergantungan dan ketidakpastian, untuk mencapai pertumbuhan yang berkesinambungan tampaknya semakin diperlukan usaha terpadu dari setiap ekonomi nasional, termasuk di dalamnya kebijaksanaan penyesuaian untuk mengatasi lingkungan yang berubah.

Sebagai negara dengan ekonomi terbuka yang sangat tergantung pada penerimaan minyak, baik dalam ekspor maupun dalam penerimaan pemerintah, Indonesia telah mengalami masa-masa sulit, terutama sejak melemahnya pasar minyak dunia yang tercermin dalam penurunan harga tahun 1982 dan yang lebih drastis lagi, pada tahun 1986. Berbagai kebijaksanaan penyesuaian

Terjemahan "Recent Indonesian Experience in Economic Management," suatu makalah yang disajikan pada Konprensi Ke-9 dari The Malaysian Economic Association di Kuala Lumpur, 17-19 November 1987. Dr. Soedradjad Djiwandono adalah Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan dalam Kabinet Pembangunan V menjabat Menteri Muda Perdagangan.

sudah diperkenalkan dalam lima tahun terakhir untuk menghadapi berbagai keadaan sebagai akibat dari goncangan eksternal, seperti penurunan harga minyak dan komoditi primer lainnya, pemulihan ekonomi yang lambat di negara-negara industri, perubahan nilai tukar sesama uang-uang penting, dan sistem moneter dan devisa dunia yang tidak stabil pada umumnya. Langkah-langkah berikutnya tampaknya akan segera menyusul.

Beberapa penelitian Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) telah mencatat langkah-langkah ini. Juga banyak artikel yang telah ditulis untuk menerangkan dan menganalisa pengalaman Indonesia dalam rangkaian kebijakan penyesuaian pada goncangan eksternal dalam usaha untuk memelihara kegiatan pembangunan sesuai dengan sejumlah tujuan penting. Orang dapat memetik beberapa pelajaran dari pengalaman ini, meskipun hanya sekedar untuk menghindari kesalahan-kesalahan yang menimpa ekonomi Indonesia dalam beberapa tahun terakhir.

Adalah tidak mungkin membahas secara rinci semua kebijaksanaan yang telah diterapkan. Pembahasan ini akan terbatas pada sejumlah hal-hal yang menjadi inti usaha penyesuaian kebijaksanaan Indonesia belakangan ini untuk mengubah ekonomi secara struktural, sehingga mampu menghadapi tantangan di masa mendatang.

Pembahasan ini akan dimulai dengan suatu kerangka analisa ekonomi terbuka Indonesia yang ditandai oleh kaitan timbal-balik yang erat antara sektor moneter dan sektor pemerintah di satu pihak dan sektor luar negeri atau neraca pembayaran di lain pihak. Kemudian akan disusul dengan pembahasan kebijaksanaan penyesuaian utama di masing-masing sektor maupun latar-belakang setiap penyusunan kebijaksanaan. Setelah itu akan ditunjukkan masalah-masalah yang muncul dalam penerapan kebijaksanaan dan beberapa kesimpulan akan dikemukakan untuk menunjukkan prospek pembangunan ekonomi Indonesia dalam waktu dekat.

LATAR-BELAKANG

Kebijaksanaan ekonomi makro telah memainkan peran penting dalam proses pembangunan Indonesia untuk memenuhi berbagai tujuan sesuai dengan masalah dan lingkungan yang harus dihadapi dari tahun ke tahun. Tujuan umumnya adalah mencapai pertumbuhan yang berkesinambungan, distribusi yang lebih merata dan stabilitas, yang umum dikenal sebagai trilogi pembangunan. Tetapi karena keterbukaan ekonomi Indonesia telah berhadapan dengan semakin tidak stabilnya ekonomi internasional, baik hubungan dagang maupun keuangan, kebijaksanaan ekonomi makro juga telah disibukkan oleh ikhtiar penyesuaian dalam berbagai segi ekonomi nasional.

Seperti di banyak negara berkembang lainnya, tiga kebijaksanaan ekonomi makro terpenting adalah kebijaksanaan moneter, fiskal dan nilai tukar. Kebijaksanaan-kebijaksanaan inilah yang merupakan sokoguru kerangka dasar manajemen ekonomi yang diperkenalkan pemerintah sekarang ketika mengambil-alih kekuasaan dalam paruhan kedua tahun 1960-an. Dan ketika ekonomi harus menghadapi lingkungan yang berbeda yang muncul dari sejumlah goncangan eksternal pada tahun 1970-an dan lima tahun terakhir ini, tiga aspek kebijaksanaan makro itu juga telah memainkan peranan penting.

Ringkasan gambaran dan kerangka kebijaksanaan moneter, fiskal dan neraca pembayaran dapat menuntun dan berguna untuk mengawali pembahasan ini. Ia akan membantu dalam memahami sifat kebijaksanaan penyesuaian yang dilaksanakan dalam beberapa tahun terakhir ini.

Sistem Keuangan Indonesia

Sistem keuangan Indonesia terdiri dari lembaga-lembaga moneter, sistem perbankan dan lembaga keuangan bukan bank. Namun demikian, sistem itu pada dasarnya didominasi oleh bank, di antaranya Bank Indonesia atau bank sentral dan bank umum yang menguasai 90% dari seluruh kekayaan lembaga keuangan.¹

Bank umum berbeda-beda menurut besarnya, kekuatannya dan pemilikannya. Ada lima bank umum milik negara yang menguasai 70% kekayaan bank umum dan pangsa yang kurang-lebih sama dalam kredit perbankan total. Selebihnya terdiri dari 70 bank umum swasta nasional dan sejumlah bank asing. Di samping bank umum, terdapat bank pembangunan, termasuk 26 milik pemerintah daerah dan bank tabungan. Lembaga keuangan bukan bank meliputi baik yang bersifat keuangan maupun pembangunan. Bersama perusahaan asuransi dan leasing, lembaga keuangan bukan bank memainkan peran yang lebih penting dalam tahap lanjut pembangunan. Tetapi bank terus menguasai percaturan keuangan di Indonesia. Usaha memang sudah digalakkan untuk mendorong perkembangan pasar saham dan obligasi. Tetapi keduanya masih dalam tahap yang demikian dini sehingga praktis masih belum berarti. Untuk mendapat gambaran menyeluruh mengenai sistem lembaga keuangan, masih harus dimasukkan ratusan bank kecil di tingkat desa, rumah gadai, dan lembaga keuangan lainnya yang tersebar di seluruh negeri.

¹Beberapa tulisan berusaha menjelaskan sistem secara rincii. Lihat misalnya Anwar Nasution, "ASEAN Financial and Banking System: Structure and Prospects," makalah ini disampaikan pada pertemuan Kelompok Ahli dalam Kerjasama Perbankan dan Keuangan ASEAN, Pattaya, Muangthai, Maret 1985.

Singkatnya walaupun lembaga keuangan bukan bank berkembang cukup pesat baru-baru ini, perbankan pada dasarnya tetap merupakan sistem yang utama. Ini tentu saja membawa beberapa akibat pada situasi keuangan di Indonesia, termasuk pada proses moneter dan pelaksanaan kebijaksanaan moneter untuk mengatasi masalah yang dihadapi ekonomi nasional saat ini dan masa depan.

Sistem Fiskal

Salah satu prinsip yang membimbing kebijaksanaan ekonomi makro di Indonesia adalah penerapan anggaran berimbang. Namun demikian, di dalam konteks ini anggaran berimbang didefinisikan sebagai keseimbangan antara pengeluaran total dan penerimaan total dari pemerintah yang mencakup baik sumber dalam negeri maupun sumber luar negeri, termasuk di dalamnya pinjaman asing. Nilai Rupiah pinjaman proyek dari luar negeri dicatat baik sebagai penerimaan maupun sebagai pengeluaran pemerintah.

Anggaran pemerintah terdiri dari penerimaan maupun pengeluaran rutin dan pembangunan. Pengeluaran rutin pada dasarnya mencakup pengeluaran pemerintah untuk upah dan gaji, berbagai subsidi dan pengeluaran rutin lain, termasuk pelayanan pinjaman luar negeri. Pengeluaran pembangunan mewakili pengeluaran yang bermuara pada pemupukan modal melalui proyek dan program pembangunan. Klasifikasi ini memang tidak identik, tetapi dapat dianggap mendekati klasifikasi perkiraan modal dan rutin dalam anggaran. Ia juga tidak merupakan klasifikasi yang jelas dan pasti karena berbagai jenis pengeluaran yang seharusnya dimasukkan dalam pengeluaran rutin dalam praktek dimasukkan dalam pengeluaran pembangunan. Pada saat yang sama, pengeluaran total pemerintah tidak mungkin dipisah secara fungsional karena tidak selalu jelas bagaimana pengeluaran rutin dapat dirinci menurut sektor dan program. Karena pelayanan pinjaman, baik bunga maupun angsuran, diperlakukan sebagai prosedur rutin, perbedaan anggaran rutin dan anggaran modal menjadi kabur. Dalam kenyataan, perlakuan ini menunjukkan pentingnya konsep tabungan pemerintah atau tabungan publik, yaitu selisih antara penerimaan dalam negeri (dari pajak dan sumber-sumber lain penerimaan dalam negeri) dan pengeluaran rutin, yang dipakai untuk membelanjai pengeluaran pembangunan, di samping prinsip bahwa pinjaman dalam negeri tidak dibolehkan. Jadi anggaran pembangunan tidak bisa dianggap sebagai anggaran pengeluaran modal murni.

Di sisi penerimaan, penerimaan dalam negeri didapat dari pajak maupun sumber-sumber lain dengan penerimaan dari minyak dan gas sebagai yang dominan. Tabungan pemerintah ditambah nilai rupiah pinjaman dan bantuan luar negeri merupakan sumber pembelanjaan pengeluaran pembangunan. Dalam kerangka ini pengeluaran dibuat seimbang dengan penerimaan total dan dengan demikian menciptakan anggaran berimbang.

Sektor Luar Negeri

Sejak akhir 1960-an manajemen ekonomi makro di Indonesia didasarkan secara kuat pada mekanisme pasar dan instrumen kebijaksanaan tidak langsung. Di sektor luar negeri, pengawasan lalu-lintas devisa sudah dihapus bersamaan dengan mulai diterapkannya prinsip anggaran berimbang dan reorganisasi sistem perbankan. Dalam tahun 1970, Indonesia menghapus secara formal semua jenis pengawasan devisa baik dalam transaksi berjalan maupun transaksi modal. Jadi sistem devisa bebas mulai diterapkan pada tahun 1970 dan sejak saat itu dipertahankan secara konsisten.

Dalam sistem devisa saat ini, pengekspor tidak diharuskan untuk menyetor atau memasukkan penerimaan eksportnya ke dalam negeri. Tidak ada hambatan bagi warga negara Indonesia untuk membuka rekening bank dalam uang asing di luar maupun dalam negeri. Lebih jauh lagi, warga negara Indonesia boleh membeli uang asing secara resmi tanpa hambatan atau batas dan dapat memindahkan ke luar negeri uang asing yang dibeli di dalam negeri. Secara singkat, ada konvertibilitas penuh dari Rupiah.

Manajemen Ekonomi dalam Ekonomi Terbuka: Sebuah Kerangka

Keterbukaan ekonomi Indonesia dengan peran penting minyak dan gas bumi dalam anggaran pemerintah dan dalam ekspor, ditambah sistem keuangan yang didominasi oleh bank telah melahirkan kaitan yang erat antara anggaran dan sektor keuangan di satu pihak dan antara keduanya dan neraca pembayaran di lain pihak. Hubungan timbal-balik antara pengeluaran pemerintah, sektor keuangan dan neraca pembayaran malahan mungkin lebih kuat di Indonesia daripada di negara berkembang lain sebagaimana dapat diamati dari kasus berikut:

Pertama, peran penerimaan minyak dan gas bumi yang besar dalam anggaran pemerintah dan diperlakukannya bantuan dan pinjaman luar negeri sebagai penerimaan pembangunan telah melahirkan hubungan yang sangat erat antara anggaran pemerintah dan neraca pembayaran.

Kedua, peran bank yang dominan dalam sistem keuangan dan kebijaksanaan nilai tukar yang dianut mengakibatkan proses penawaran uang, yaitu penciptaan uang dasar (*base money*), ditentukan sebagian oleh perubahan cadangan devisa yang dikuasai bank sentral. Ini menciptakan hubungan yang erat antara sektor moneter dan sektor luar negeri, yaitu neraca pembayaran.

Ketiga, program keuangan dan kredit disiapkan dalam kaitan dengan dampak moneter dari anggaran pemerintah. Jadi terdapat kaitan yang erat antara

sektor moneter dan anggaran.

Implikasi yang jelas dari kaitan-kaitan di atas adalah bahwa manajemen fiskal dan moneter di Indonesia tidak bebas dari perkembangan eksternal. Dengan peran pemerintah yang besar dalam ekonomi nasional yang disebut terakhir tidak lagi bebas dari pengaruh perkembangan eksternal. Goncangan dari luar sungguh mempengaruhi ekonomi nasional dan di samping mempunyai dampak langsung terhadap sektor perdagangan luar negeri, goncangan ini juga mempengaruhi secara tidak langsung proses suplai uang maupun anggaran pemerintah. Ini tentu saja mempengaruhi jalur yang harus ditempuh, pilihan instrumen yang akan dipakai dan kebijaksanaan atau tindakan yang harus diambil dalam manajemen ekonomi makro dari tahun ke tahun.

Pembangunan nasional ditujukan untuk mencapai pertumbuhan produksi nasional yang berkesinambungan, distribusi yang lebih merata dan stabilitas nasional. Kebijaksanaan ekonomi makro dimaksudkan untuk memenuhi tujuan ini dalam kaitannya dengan masalah yang dihadapi ekonomi saat ini karena perubahan lingkungan. Dalam konteks ini, manajemen moneter mempunyai tujuan yang luas termasuk memelihara ketabilan internal dan eksternal dari mata uang dan untuk mendorong berfungsinya proses produksi dan kegiatan pembangunan.

Penyelenggaraan kebijaksanaan moneter Indonesia dibatasi oleh keterbukaan ekonomi dan pada saat yang sama harus memegang prinsip dasar kebijaksanaan makro Indonesia, yaitu ketaatian pada sistem devisa bebas dan prinsip anggaran berimbang. Dalam praktiknya, kebijaksanaan moneter diselenggarakan untuk menjamin tingkat likuiditas yang perlu bagi pendorongan kegiatan pembangunan dengan posisi neraca pembayaran yang dapat dibelanjai. Ini pada dasarnya adalah penerapan kebijaksanaan ekonomi makro dengan perencanaan keuangan.

Pembangunan ekonomi berarti kegiatan investasi dalam bentuk pelaksanaan program dan proyek demi mencapai berbagai tujuan. Pembelanjaan kegiatan-kegiatan ini berasal dari berbagai sumber, yaitu tabungan dalam dan luar negeri. Tabungan dalam negeri terdiri dari tabungan swasta yang dikerahkan melalui lembaga keuangan dan lembaga lain, dan juga yang berasal dari tabungan pemerintah; sementara sumber pembiayaan dari luar negeri berasal dari dana bantuan luar negeri, pinjaman dan investasi langsung.

Singkatnya, manajemen ekonomi makro di Indonesia mengandalkan kebijaksanaan terpadu di bidang moneter, anggaran dan neraca pembayaran dalam kerangka kebijaksanaan pembangunan nasional dengan mengingat ciri-ciri ekonomi nasional terutama keterbukaannya dan implikasi yang ditimbulkannya.

MANAJEMEN EKONOMI MAKRO AKHIR-AKHIR INI

Beberapa gambaran ekonomi Indonesia yang berkaitan dengan persoalan yang dibahas adalah: *Pertama*, keterbukaan ekonomi tercermin dalam pangsa perdagangan luar negeri dalam produksi nasional dengan ekspor sebesar 25% dan impor sebesar 21% dari produk domestik bruto (PDB) dalam beberapa tahun terakhir. Tambahan pula, arus (masuk) modal tahunan cukup besar, baik swasta maupun dari pemerintah, dalam bentuk bantuan luar negeri, pinjaman dan investasi langsung. *Kedua*, peran minyak dan gas bumi dalam ekonomi sangat menonjol. Pangsa minyak dan gas bumi dalam penerimaan devisa dari ekspor selalu besar, yaitu sekitar 40% per tahun sebelum guncangan minyak yang pertama dan menjadi lebih dari 70% sampai tahun 1984. Saat ini minyak dan gas bumi mengambil bagian sedikit di atas 50% dari ekspor total. Dalam anggaran pemerintah, penerimaan minyak dan gas bumi berasal dari pajak perseroan perusahaan minyak dan bagian pemerintah dalam produksi minyak, termasuk laba perusahaan minyak milik negara, Pertamina. Sebelum guncangan minyak yang pertama, penerimaan dari minyak dan gas bumi menyumbang sekitar 30% dari keseluruhan penerimaan dalam negeri, dan meningkat menjadi 60% sampai tahun 1984. Saat ini, minyak dan gas mewakili 40% dari keseluruhan penerimaan dalam negeri dalam anggaran pemerintah (lihat Tabel 6 dan 7).

Penyesuaian kebijaksanaan yang telah diterapkan sejak pemerintah melaksanakan Repelita I pada tahun 1969 dipengaruhi keterbukaan ekonomi. Pada dasarnya terdapat sejumlah kebijaksanaan yang dirancang untuk membuat ekonomi nasional Indonesia dapat secara tepat menanggapi perubahan lingkungan eksternal, terutama fluktuasi pasar minyak dunia dan implikasi yang ditimbulkannya.

Prinsip dasar pengelolaan ekonomi makro disusun melalui paket kebijaksanaan ekonomi yang diperkenalkan pada tahun 1967 untuk memugar kemampuan pemerintah dalam mengelola ekonomi nasional yang hilang dalam tahun-tahun terakhir pemerintahan sebelumnya. Secara umum, pengelolaan ekonomi makro didasarkan secara kuat pada mekanisme pasar dan perangkat kebijaksanaan tidak langsung. Prinsip lain yang diperkenalkan pada periode yang lebih awal dan tetap dipegang sejak saat itu adalah prinsip anggaran berimbang dan sistem devisa bebas.²

²Banyak penelitian mengenai kebijaksanaan ekonomi makro di pertengahan tahun 1960-an sampai akhir tahun 1970-an telah diterbitkan. Termasuk di dalamnya, Anne Booth and Peter McCawley, eds., *The Indonesian Economy During the Soeharto Era* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1981); Gustav Papanek, ed., *The Indonesian Economy* (New York: Praeger, 1980); dan Bruce Glassburner, ed., *The Economy of Indonesia: Selected Readings* (Ithaca: Cornell University Press, 1971). Untuk survei perkembangan baru, sumber yang baik adalah *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) diterbitkan tiga kali dalam setahun oleh The Australian National University, Canberra; *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* (EKI), kuartalan yang diterbitkan oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM), Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia; dan *Kajian Perekonomian Indonesia*, baik bulanan maupun kuartalan yang diterbitkan oleh Center for Policy Studies, Indoconsult-Redeon, Jakarta.

Permasalahan

Untuk mengawali pembahasan kebijaksanaan penyesuaian baru-baru ini ada baiknya disinggung masalah yang dihadapi manajemen ekonomi Indonesia akhir-akhir ini, terutama sejak tahun 1982. Dalam kegiatan pembangunan, dalam tahun 1982 Indonesia berada pada akhir Pelita III dan dengan sendirinya sedang mempersiapkan Repelita IV. Tahun 1988 akan merupakan tahun terakhir Pelita IV. Dalam proses pembangunan Indonesia, kebutuhan akan pertumbuhan yang berkesinambungan, pemerataan dan kestabilan semakin mendesak. Namun demikian, justru pada tahun 1982 ini Indonesia mulai merasakan dampak resesi dunia yang dikenal sebagai resesi terberat sejak depresi tahun 1930-an. Dipandang dari pertumbuhan PDB, pertumbuhan tinggi sebesar lebih dari 7% per tahun selama satu dekade berhenti, dan Indonesia mengalami pertumbuhan sangat rendah sebesar 2,2% pada tahun 1982 (lihat Tabel 1).

Beberapa perkembangan eksternal yang tidak menggembirakan sejak awal tahun 1980-an telah mempersulit manajemen ekonomi makro di Indonesia. Resesi ekonomi dunia yang berkepanjangan telah menekan permintaan akan ekspor minyak dan non-minyak negara berkembang, khususnya komoditi primer. Penurunan harga satuan ekspor primer Indonesia mencapai 10% dalam lima tahun terakhir, termasuk minyak yang penurunannya melampaui 40%.

Praktek-praktek proteksi yang sebagian disebabkan oleh resesi telah merugikan sebagian besar negara. Untuk Indonesia, hal ini sangat merugikan usaha memperkuat struktur ekonomi yang mengandalkan kebijakan yang berorientasi pasar dan ekspor.

Perubahan nilai tukar sesama uang kuat yang disambut oleh berbagai kalangan telah mempersulit manajemen utang luar negeri Indonesia. Karena bagian terbesar dari penerimaan ekspor dihitung dalam dollar Amerika sementara lebih dari 50% utangnya dihitung dalam mata uang bukan dollar, maka depresiasi dollar atau apresiasi Yen dan Mark telah menaikkan pembayaran pelayanan utang Indonesia. Keseluruhan utang yang belum dilunasi, termasuk utang swasta, meningkat dari US\$27 miliar pada tahun 1984 menjadi US\$36 miliar pada tahun 1986, atau naik dengan US\$9 miliar. Namun demikian, US\$5,5 miliar dari kenaikan ini disebabkan oleh depresiasi dollar dan sisanya merupakan pinjaman baru bersih. Rasio pelayanan utang memburuk cepat. Dalam sektor negara saja, yang dengan utang totalnya yang naik dari US\$23 miliar pada tahun 1984 menjadi US\$32 miliar pada tahun 1986, rasio pelayanan utang meningkat dari 15% menjadi 29%. Seandainya tidak ada perubahan nilai tukar, rasio pelayanan utang seharusnya hanya 23% pada tahun 1986. Bila utang sektor swasta diperhitungkan, rasio pelayanan utang naik dari 13% dalam tahun 1984 menjadi 37% dalam tahun 1986.

Tentu saja guncangan paling dramatis yang menimpa Indonesia adalah jatuhnya harga minyak dalam tahun 1986 ketika ekspor minyak bersih turun dari US\$6 miliar dalam tahun fiskal 1985/1986 menjadi US\$2 miliar dalam tahun 1986/1987. Ini berarti kehilangan US\$4 miliar atau sekitar sepertiga dari ekspor barang atau 6% dari PDB.³

Berikut adalah pembahasan mengenai pengalaman manajemen ekonomi makro akhir-akhir ini dengan meneliti perkembangan kebijaksanaan dalam sektor luar negeri, anggaran pemerintah maupun keuangan secara berurutan.

Pengelolaan Sektor Luar Negeri

Menghadapi perkembangan yang tidak menggembirakan di pasar komoditi dan keuangan dunia di satu pihak dan tekanan dari dalam negeri untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja di lain pihak, kebutuhan untuk meluaskan ekspor, terutama ekspor non-migas sangat mendesak.⁴

Kebijaksanaan pemerintah untuk memperkuat posisi neraca pembayaran dalam kerangka makro yang telah dibahas terdiri dari beberapa langkah. Ke dalamnya termasuk penyederhanaan prosedur administrasi ekspor maupun kegiatan pendukungnya seperti pengapalan, bongkar-muat dan penanganan di pelabuhan, fasilitas kredit, prosedur bea-cukai dan sejumlah langkah deregulasi lainnya. Sudah banyak paket kebijaksanaan yang diperkenalkan di bidang ini sejak bulan April 1982 sampai sekarang. Yang terakhir diumumkan dalam bulan Juni 1987.

Untuk merangsang ekspor komoditi non-migas, sebuah paket kebijaksanaan diperkenalkan dalam bulan April 1982. Termasuk dalam paket itu adalah fasilitas khusus kredit ekspor, penyederhanaan prosedur ekspor, dan penghapusan kewajiban pengekspor untuk menjual penerimaan devisa di bursa. Setelah itu, serentetan kebijaksanaan untuk melonggarkan prosedur ekspor dengan maksud mengurangi ongkos produksi barang dan kegiatan ekspor telah diperkenalkan. Berikut adalah ringkasan kebijaksanaan yang ditujukan untuk mendorong ekspor:

- Inpres No. 4, yang diperkenalkan dalam tahun 1985 bertujuan untuk mengurangi berbagai pungutan atas ekspor dan untuk memperbaiki dan mempercepat pengapalan dan prosedur bea-cukai. Hasil bersih reformasi ini ada-

³Tahun Fiskal dimulai pada tanggal 1 April pada tahun kalender dan berakhir pada tanggal 31 Maret tahun kalender berikutnya.

⁴Banyak hal yang dibahas di sini diambil dari pidato Dr. Ali Wardhana, Menko Ekuin dan Ketua Bappenas Indonesia dalam Seminar mengenai Kebijaksanaan Ekonomi di Turki dan Indonesia, Istanbul, 13 Oktober 1987 (mimeo). Lihat juga, Moch. Arsjad, dkk., eds., *Ekonomi Indonesia: Gambaran dan Prospek 1987/1988* (Jakarta: UI Press, 1987).

lah telah berhasil diturunkannya ongkos impor sehingga menguntungkan pengimpor maupun pengekspor. Bagian yang paling dramatis dari kebijaksanaan ini adalah pengalihan beberapa fungsi yang biasanya dilaksanakan oleh kantor bea-cukai dan selanjutnya pelimpahan fungsi itu kepada perusahaan surveyor;

- Dalam bulan Mei 1986, pemerintah memperkenalkan paket kebijaksanaan khusus yang dirancang untuk memungkinkan pengekspor membeli input pada harga dunia. Prosedur ini pada dasarnya melangkahi hambatan non-tarif yang ada tanpa menghapus bea-masuk dan pajak impor. Pada dasarnya melalui paket ini dibentuk sistem penggantian dan pembebasan bea-masuk. Paket kebijaksanaan ini meliputi ketentuan untuk menghapus hambatan lisensi dan untuk memperbaiki iklim penanaman modal dalam maupun luar negeri;
- Langkah lanjutan diambil dalam bulan Oktober 1986, Januari 1987 dan Juni 1987 dengan maksud untuk menurunkan lebih lanjut ongkos kegiatan ekspor, meningkatkan daya-saing ekspor dan mengubah secara berangsur-angsur instrumen untuk melindungi produksi dalam negeri dari hambatan non-tarif menjadi hambatan tarif.

Termasuk dalam langkah penyesuaian ini adalah pengurangan impor secara langsung untuk memelihara posisi neraca pembayaran sesuai dengan kemampuan pembelanjaan. Yang paling penting di antaranya adalah kebijaksanaan yang diperkenalkan dalam bulan Mei 1983 ketika pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan penundaan sejumlah besar impor untuk proyek pemerintah. Dilihat dari nilai total proyek, ini berarti pengurangan dari proyek senilai US\$20 miliar menjadi US\$10 miliar.

Kebijaksanaan nilai tukar juga telah dimanfaatkan sepenuhnya untuk memperbaiki daya-saing ekspor non-migas dan industri pesaing impor, di samping menciptakan lapangan kerja. Tujuan jangka pendeknya adalah untuk memperbaiki neraca pembayaran. Rupiah didevaluasi dengan 28% dalam bulan Maret 1983, dan sekali lagi dengan 31% pada bulan September 1986. Kebijaksanaan untuk mendekvaluasi terbukti merupakan alat yang ampuh untuk menstabilkan defisit neraca transaksi berjalan dan memperbaiki kondisi kebangkitan dini dalam kegiatan ekonomi dan pendapatan. Ia juga merupakan alat penting untuk membendung spekulasi mata uang asing, seperti tercermin dalam seruan terhadap dollar di bursa.

Antara lain karena kebijaksanaan di atas, defisit neraca transaksi berjalan telah dapat ditahan pada tingkat yang dapat dikendalikan. Defisit ini dapat diturunkan menjadi US\$4 miliar sampai Maret 1987 atau sekitar 50% lebih rendah daripada yang diperkirakan seandainya tidak ada kebijaksanaan penyesuaian. Untuk tahun fiskal 1987/1988 diperkirakan defisit ini akan dapat diturunkan sampai US\$2 miliar. Sementara itu, prestasi ekspor non-migas telah semakin membaik walaupun harga komoditi primer terus melemah.

Dalam lima tahun terakhir, ekspor non-migas meningkat dari US\$3,9 miliar dalam tahun 1982 menjadi US\$6,5 miliar dalam tahun 1986 atau peningkatan sebesar 14% per tahun.

Bersama kebijaksanaan moneter lainnya, kebijaksanaan penyesuaian ini juga telah mampu meredakan spekulasi mata uang asing yang merajalela pada bulan Desember 1986 dan bulan April-Mei 1987. Setelah mengalirnya keluar US\$2 miliar dalam bulan-bulan itu, cadangan devisa sistem perbankan, termasuk bank umum, tercatat sebesar US\$10 miliar baru-baru ini yang setara dengan pembiayaan impor untuk lebih dari satu tahun.

Dalam lima tahun terakhir Rupiah telah didevaluasi dua kali ditambah penyesuaian harian yang kecil. Ini menunjukkan pemakaian secara aktif nilai tukar sebagai alat yang efektif untuk mengatasi masalah jangka pendek dan menengah dalam neraca pembayaran yang muncul akibat adanya goncangan eksternal. Lebih penting lagi, ini menunjukkan pentingnya nilai tukar sebagai alat yang efisien dalam restrukturisasi ekonomi dan untuk membuatnya lebih tidak tergantung pada minyak dalam jangka panjang.⁵ Sejak devaluasi pada bulan Maret 1983, kebijaksanaan nilai tukar telah membantu industri di Indonesia dalam mengubah orientasinya dari substitusi impor yang mengarah ke dalam menjadi ekspor yang mengarah ke luar. Perkembangan neraca pembayaran dalam tahun-tahun terakhir dapat dilihat pada Tabel 7.

Kebijaksanaan Fiskal

Manajemen fiskal dalam konteks kebijakan makro untuk pembangunan nasional harus menghadapi masalah pembelanjaan pengeluaran pembangunan tanpa membahayakan stabilitas internal dan eksternal. Oleh sebab itu, ia harus memperhatikan alokasi sumberdaya untuk pertumbuhan dan distribusi. Kebijakan fiskal juga telah menjadi instrumen yang sangat berguna dalam kebijakan penyesuaian untuk mengatasi perubahan lingkungan eksternal.

Dalam periode stabilisasi akhir tahun 1960-an, pemerintah telah meletakkan beberapa tugas manajemen fiskal yang meliputi penyeimbangan anggaran seperti yang didefinisi di atas, memobilisasi tabungan pemerintah melalui penghematan pengeluaran dan pengintensifan pengumpulan pajak, serta pemberian lebih banyak tekanan pada pengeluaran pembangunan demi penggunaan sumber dalam negeri secara maksimum.

Bersama kebijakan moneter serta didukung oleh kebijakan produksi dan distribusi, kebijakan anggaran seimbang telah berhasil menekan kenaikan harga yang semakin membengkak, sedemikian hingga laju inflasi turun sangat

⁵Wardhana, *Economic Policies*, hal. 10.

cepat di akhir tahun 1960-an dari 600% dalam tahun 1966 menjadi 1 digit empat tahun kemudian. Dengan kombinasi kebijakan semacam ini, pemerintah telah mengulangi keberhasilannya dalam mengendalikan inflasi. Dalam tahun 1970-an ketika laju inflasi naik menjadi 30% dalam tahun 1973 dan 40% dalam tahun 1974, laju inflasi dapat diturunkan kembali menjadi 20% dalam tahun 1975 dan 1976, serta rata-rata 10% dalam tahun 1977 dan 1978. Menyusul devaluasi 1983, laju inflasi naik sampai mendekati 12%, tetapi dapat diturunkan kembali menjadi 1 digit dalam dua tahun berikutnya. Sekali lagi, walaupun terjadi devaluasi rupiah setinggi 31% dalam bulan September 1986, laju inflasi dapat ditangkal pada 9% dalam tahun tersebut (lihat Tabel 1 dan 3).

Telah menjadi kepercayaan para pengambil keputusan bahwa stabilitas adalah syarat yang diperlukan untuk pembangunan dengan berbagai sasaran yang harus dicapai. Dalam kaitan ini, pengeluaran anggaran juga telah berperan sangat penting untuk memudahkan pencapaian sasaran pertumbuhan dan keadilan. Sebagai contoh adalah apa yang dikenal dengan istilah "Program Inpres" yang pada dasarnya adalah suatu alat untuk menyalurkan dana pembangunan pada pemerintah daerah untuk membiayai proyek-proyek sosial dan ekonomis, seperti bangunan sekolah, pusat kesehatan masyarakat, program gizi, pembangunan desa, dan seluruh pengeluaran pembangunan dari anggaran, yang meliputi subsidi pupuk untuk program pangan sampai proyek investasi besar sektor pemerintah.⁶

Hampir selama tahun 1970-an, Indonesia dapat menggunakan sumber-sumber fiskal yang berasal dari sektor minyak untuk membiayai pembangunan. Seperti telah diterangkan sebelumnya, penerimaan dari minyak dan gas telah memberi sumbangan yang sangat penting bagi anggaran pemerintah. Kenyataannya, dasawarsa ini telah menjadi periode dengan laju pertumbuhan tinggi dalam produk nasional. Namun demikian, dengan pasar minyak dunia yang lesu sejak tahun 1982, pembangunan Indonesia tidak mungkin lagi terlalu bertumpu pada sektor minyak, baik sebagai sumber penerimaan devisa maupun penerimaan domestik dalam anggaran. Pajak non-migas harus memikul bagian yang lebih besar dalam penyediaan dana untuk kegiatan pembangunan melalui anggaran.

Dalam persiapan Repelita IV yang meliput tahun 1984/1985 - 1988/1989, pemerintah merancang program untuk melaksanakan reformasi pajak mendahului penurunan penerimaan minyak dan gas (lihat Tabel 6). Keputusan untuk membuat persiapan ini telah dibuat sedini tahun 1981. Kenyataannya, ia

⁶Penjelasan yang lebih jelas mengenai masalah ini dapat dilihat dalam makalah yang disampaikan Dr. Ali Wardhana, "Overview: Indonesia's Economy The Next Five Years," pada Konferensi mengenai Indonesia yang disponsori oleh Asia Society, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, dan Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, Massachusetts, October 1983 (mimeo).

dimulai dengan studi untuk mempersiapkan reformasi pajak tidak untuk mengimbangi penurunan pendapatan dari minyak sebagai maksud utama, melainkan untuk melunakkan gejala terburuk dari penyakit Belanda. Namun demikian, pajak-pajak baru dapat diperkenalkan baru dalam tahun 1983 dan tahun berikutnya.

Reformasi pajak yang diterapkan dalam tahun 1983, dapat diringkas sebagai berikut:⁷

- Undang-undang baru tersebut mengganti pajak yang kolot, rumit dan tidak produktif yang telah dipakai sejak beberapa dasawarsa lalu. Beberapa di antaranya berasal dari periode kolonial Belanda;
- Bagian-bagian terpenting dari reformasi tersebut meliputi pajak pendapatan, pajak pertambahan nilai dan pajak bumi dan bangunan;
- Pada dasarnya reformasi itu adalah suatu usaha untuk menyederhanakan undang-undang pajak dengan mengurangi jumlahnya, menurunkan tarifnya dan menyederhanakan prosedur administratifnya. Yang disebut terakhir dilakukan melalui perhitungan sendiri (*self assessment*);

Berhadapan dengan gambaran suram dari pasar minyak dunia, reformasi perpajakan telah dirancang untuk meningkatkan kontribusi pajak-pajak yang berasal dari pendapatan sektor non-minyak dalam anggaran. Dalam awal tahun 1980-an, pendapatan pajak dari sektor non-migas masih serendah 6% dari PDB atau sekitar 8% dari PDB non-minyak. Ini adalah upaya pajak (*tax effort*) yang sangat lemah jika dibanding dengan negara-negara berkembang yang lain, apalagi negara-negara maju. Dalam Repelita IV diproyeksikan bahwa dengan penerapan peraturan perpajakan yang baru, diperkirakan terjadi peningkatan pendapatan pajak dari 6% menjadi 10% dari total GDP atau dari 8% menjadi 12% GDP non-minyak.

Usaha untuk meningkatkan penerimaan domestik dari sektor non-minyak adalah sangat penting untuk menghadapi penurunan pendapatan dari minyak. Selain itu, ia juga sangat penting dalam hubungan dengan neraca pembayaran, yaitu untuk mengurangi tekanan dalam neraca pembayaran. Dalam menghadapi pelunasan pinjaman luar negeri yang menaik berkenaan dengan naiknya jumlah pinjaman yang sudah jatuh waktu dan perubahan nilai tukar sesama uang penting, adalah sangat penting untuk meningkatkan pendapatan pajak dalam anggaran. Akhirnya, peningkatan dalam aktivitas pembangunan juga memerlukan peningkatan sumber pembelanjaan untuk operasi dan pemeliharaan yang telah meningkat dari tahun ke tahun.

Dengan reformasi pajak tahun 1983, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya fungsi utama dari sistem perpajakan di Indonesia adalah fungsi penghim-

⁷Analisa deskriptif yang lengkap mengenai pembaharuan pajak di Indonesia ditulis secara jelas oleh Malcolm Gillis, "Micro and Macro-economies of Tax Reform: Indonesia," *Journal of Development Economies*, no. 19 (1985) hal. 221-254. Makalah yang membahas secara rinci juga telah beredar di kalangan Staf Bank Dunia dengan judul "Essay on Indonesian Tax Reform," CPD Discussion Paper No. 1986-1988, Februari 1986 (mimeo).

punan penerimaan. Pajak pendapatan yang baru misalnya, telah menghapus tax holiday, suatu ketentuan yang diperkenalkan hampir dua dasawarsa yang lalu melalui uridang-undang penanaman modal asing dan dalam negeri untuk memberi insentif kepada para investor agar menanamkan modal mereka pada sektor produktif.

Hasil reformasi pajak tersebut di atas menurut penerimaan yang dimobilisasi adalah beragam. Penerimaan dari pajak pendapatan yang baru belum meningkat secara nyata. Walaupun demikian, dalam rangka peningkatan dasar pajak, hasilnya telah menggembirakan. Jumlah pembayar pajak yang hanya sedikit lebih dari 700.000 dalam tahun 1983 telah meningkat menjadi 1,33 juta. Walaupun demikian, jumlah ini masih relatif kecil di negara yang cukup besar seperti Indonesia. Penerimaan dari pajak pertambahan nilai secara tidak disangka lebih besar dari yang diharapkan dan hal ini sangat menggembirakan. Namun apa pun yang sudah dicapai, implementasi dari reformasi pajak masih harus dilanjutkan secara konsisten, sehingga struktur anggaran yang lebih kuat dapat dicapai.

Sebenarnya, kombinasi langkah-langkah kebijakan jangka panjang dan pendek telah diperkenalkan untuk memelihara keseimbangan anggaran selama tahun-tahun sulit sejak tahun 1982. Kenyataannya, semua anggaran selama lima tahun terakhir ini, kecuali tahun 1985/1986, telah sangat ketat. Pengeluaran rutin praktis tidak berubah secara riil, kecuali dalam tahun 1985/1986. Peningkatan yang berarti dari penerimaan non-minyak di tahun 1985/1986 memungkinkan pemerintah untuk menaikkan belanja pegawai untuk pertama kali selama tiga tahun. Tetapi gaji pegawai sudah dibekukan dalam dua tahun terakhir. Secara umum, anggaran pembangunan telah memikul beban yang terberat dari pengurangan yang tajam dalam penerimaan minyak. Pelayanan pinjaman luar negeri juga telah mengurangi tabungan pemerintah yang pada gilirannya mengurangi kemampuan pemerintah untuk membelanjai pengeluaran pembangunan (lihat Tabel 5).

Langkah-langkah kebijakan jangka panjang yang menyangkut anggaran selain perbaikan perpajakan yang telah didiskusikan di atas menyangkut peningkatan administrasi pajak dan penghapusan secara bertahap subsidi-subsidi pemerintah, terutama untuk pangan dan bahan bakar. Subsidi bahan bakar telah sangat dikurangi sejak tahun 1982/1983, sedangkan subsidi pangan telah dihapus pada tahun fiskal yang sama.

Kebijakan Moneter

Evolusi dari arah dan peran kebijakan moneter di Indonesia mengikuti secara kuat pembangunan ekonomi makro negara yang berlingkup lebih luas. Sebenarnya, karena mempunyai kelebihan dalam fleksibilitas relatif-

nya, kebijakan moneter telah mencerminkan dengan lebih jelas dibanding instrumen lain keprihatinan dan respon pemerintah terhadap tantangan ekonomi dewasa ini. Dalam masa pemerintahan sebelumnya, secara diam-diam kebijakan moneter telah digunakan untuk melayani fungsi-fungsi kebijakan jangka pendek. Tetapi dalam dua dekade terakhir ini, terlihat kecenderungan yang jelas menuju fungsi jangka panjang kebijakan moneter dalam pembangunan.

Dalam periode stabilisasi sesudah pertengahan tahun 1960-an, kebijakan moneter dibuat sebagai bagian yang sangat penting dari paket kebijakan stabilisasi. Suku bunga dibebaskan (pada suatu saat dalam tahun 1968 suku bunga deposito berjangka mencapai 48%-72% per tahun), pengawasan devisa dihapuskan, nilai tukar untuk transaksi-transaksi penting diambilkan dan Bank Indonesia diberi tugas untuk mengawasi pertumbuhan cadangan (*reserve money*). Jadi langkah-langkah moneter dilakukan dalam kombinasi dengan langkah-langkah fiskal dan tindakan lainnya yang telah dibahas di atas dengan hasil berupa penurunan drastis laju inflasi dalam waktu singkat. Pada saat yang sama dengan berjalannya proses stabilisasi tersebut, pemikiran-pemikiran muncul di kalangan para pembuat kebijakan bahwa setelah situasi moneter yang tidak normal selama bertahun-tahun, sektor keuangan, khususnya sistem perbankan perlu ditata kembali. Dalam tahun 1967 undang-undang perbankan yang baru diperkenalkan, dengan semangat untuk menegakkan kembali peran utama bank-bank, yaitu sebagai perantara keuangan. Undang-undang tersebut juga memberikan dasar bagi kebijakan moneter yang lebih berdiri sendiri dalam konteks manajemen ekonomi-makro keseluruhan.

Tiga tahun berikutnya (1969-1971) adalah periode stabilitas dan pertumbuhan cepat. Dalam bidang moneter, kita melihat pemulihan kepercayaan masyarakat pada uang (rupiah) yang tercermin dalam kenaikan permintaan uang secara kontinu. Oleh sebab itu, walaupun terdapat pertumbuhan cepat dalam suplai uang, harga-harga pada dasarnya tetap stabil. Periode ini adalah juga suatu periode dengan pengawasan langsung yang sedikit saja dari bank sentral terhadap sektor perbankan, dan karena itu mendorong bank-bank untuk mempelajari kembali tugas-tugas yang normal sebagai perantara keuangan.

Situasi yang relatif tenang tidak terus berlanjut karena beberapa perkembangan eksternal. *Pertama*, dalam tahun 1972, Indonesia mengalami seperti juga negara-negara lain, masa kemarau panjang yang menyebabkan panen padi yang buruk. Ini menyebabkan kenaikan cepat dalam harga beras, dan selanjutnya juga barang-barang kebutuhan dasar yang lain. *Kedua*, dalam periode 1972/1973 terjadi boom perdagangan komoditi dunia dan harga-harga bahan ekspor utama Indonesia naik dan pada gilirannya menimbulkan tekanan inflasi tarikan ekspor. Namun demikian, yang terpenting dari segalanya adalah bahwa dalam 1973/1974 harga minyak melipat empat yang menye-

babkan kenaikan besar dan tiba-tiba dalam pemasukan devisa ke Indonesia yang menyebabkan kenaikan uang cadangan domestik. Jadi, dalam periode tiga tahun (1972-1974) Indonesia menghadapi kembali tekanan inflasi yang berat, walaupun dengan sifat dan sumber yang berbeda.

Terdorong oleh perkembangan-perkembangan tersebut di atas, bank sentral mencoba untuk mengurangi pertumbuhan uang cadangan dengan menge-nakan pagu kredit bank. Maka, dalam tahun 1974, Bank Indonesia menghi-dupkan kembali peralatan pengawasan kuantitatif terhadap bank-bank dengan mengharuskan mereka membatasi kredit dalam batas pagu yang diijin-kan oleh bank sentral. Langkah ini tidak dapat dihindari mengingat arus masuk devisa yang sedemikian besar dan sedemikian tiba-tiba.

Kebijakan di atas dimaksudkan juga untuk melayani maksud lain di luar pengawasan penawaran uang. Sumber devisa yang membesar memberikan dasar untuk memacu proses pembangunan. Dalam sektor perbankan, kebijakan itu tampak dalam peralihan dari ekspansi skema kredit yang disubsidi menuju program-program prioritas seperti program intensifikasi padi dan ber-bagi kredit investasi. Fungsi pengawasan kredit secara kuantitatif, oleh sebab itu, juga menjadi alat untuk menyalurkan kredit-kredit subsidi tersebut pada program yang diinginkan. Oleh sebab itu dapat dilihat, lebih jelas daripada dalam periode sebelumnya, bahwa kebijakan moneter pada periode ini me-layani fungsi ganda; sebagai peralatan pengawasan moneter dan sebagai cara untuk mempengaruhi alokasi dana di antara sektor-sektor. Suku bunga bagi sebagian besar kredit bank ditentukan oleh bank sentral. Sistem ini, dengan sedikit modifikasi berlangsung sampai pertengahan tahun 1983, ketika re-formasi perbankan diperkenalkan seperti akan kita bicarakan kemudian.

Bagaimanakah keberhasilan kebijakan moneter dalam periode ini? Secara umum, kebijakan moneter tampaknya cukup berhasil menahan tekanan-tekanan inflasi selama periode tersebut. Rata-rata laju inflasi antara tahun 1974 dan 1983 adalah 15,2% per tahun.⁸ Tampak juga pengaruh dari kebi-jakan tersebut pada alokasi kredit di antara sektor-sektor dan program-program yang membantu negara untuk mencapai prioritas pembangunannya. Namun demikian, harus dicatat pula biaya dari skema tersebut. Salah satu biaya tersebut adalah proses belajar dari bank-bank untuk secara penuh men-jadi perantara keuangan yang agak terhambat oleh sistem alokasi langsung.⁹

Sebagai bagian dari rangkaian langkah-langkah untuk mengatasi kecende-rungan menurunnya pendapatan dari minyak, dalam bulan Juni 1983

⁸Tabel 2 menunjukkan perkembangan faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan pena-warau uang yang mencerminkan perubahan faktor penentu utama dari inflasi sepanjang tahun.

⁹Pembahasan yang sangat baik mengenai kebijaksanaan moneter pada periode ini dapat diikuti dalam H.W. Arndt, "Monetary Policy Instruments in Indonesia," *BIES*, November 1979: 107-123. Lihat juga, Stephen Grenville, "Monetary Policy and the Formal Financial Sector," dalam Booth and McCauley, eds., *Indonesian Economy During the Soeharto Era*, bab 4.

pemerintah memperkenalkan reformasi perbankan yang secara efektif membaskan bank-bank dari pembatasan-pembatasan sebelumnya. Pagu kredit dihapus, suku bunga dibebaskan kecuali untuk beberapa kredit "prioritas." Dengan lenyapnya "oil boom," "raison d'être" dari pengawasan kredit secara kuantitatif juga tidak ada lagi. Prospek yang suram dari sektor minyak juga telah menuntun pemerintah untuk menjelajah cara memobilisasi secara efektif sumber-sumber lain dari dana pembangunan. Disadari bahwa hanya sektor keuangan yang efisien yang dapat memobilisasi dan mendayagunakan sumber secara efisien untuk keperluan pembangunan. Reformasi perbankan tahun 1983 adalah langkah pertama ke arah tujuan tersebut.

Proses kelanjutan dari perbaikan bulan Juni 1983 masih belum selesai. Dapat disebutkan beberapa langkah utama yang telah diambil selama ini.

Terdapat dua persoalan utama dalam bidang kebijakan moneter yang menyusul reformasi tersebut. Yang pertama menyangkut masalah pengembangan seperangkat peralatan kebijakan yang efektif guna pengawasan moneter. Dengan liberalisasi sektor perbankan, pengawasan moneter oleh bank sentral tidak dapat lain kecuali hanya pengawasan secara tidak langsung. Oleh sebab itu, pengembangan peralatan kebijakan tersebut menjadi imperatif langsung. Persoalan kedua terdiri dari langkah-langkah lanjutan yang perlu dibuat untuk memandu pembangunan sektor keuangan agar menjadi efisien dan mampu melayani kebutuhan pembangunan dengan lebih baik.

Proses lanjutan dari reformasi Juni 1983 belum selesai. Menuju pengembangan instrumen-instrumen baru bank sentral telah mencoba (dengan hasil yang menggembirakan) instrumen-instrumen keuangan yang baru (SBI dan SBPU)¹⁰ yang diharapkan menjadi landasan bagi pengembangan pasar uang dengan operasi pasar terbuka yang efektif. Dalam rangka meningkatkan efisiensi di sektor keuangan, langkah-langkah telah diambil untuk meningkatkan efisiensi internal dari bank-bank khususnya bank-bank pemerintah, yang masih mendominasi sektor perbankan.

Dalam waktu singkat manajemen moneter dipersulit oleh munculnya spekulasi devisa seperti telah ditunjukkan di depan, yang membuat likuiditas perlu diperketat di bawah target-target program. Tetapi instrumen-instrumen moneter yang diperkenalkan sesuai dengan pengontrolan yang lebih bersifat tidak langsung sejak kebijakan tahun 1983, tampaknya cukup mengurangi tindakan-tindakan spekulatif di dalam bursa, sementara mempertahankan pengawasan terhadap likuiditas total. Suku bunga tinggi yang mungkin membahayakan aktivitas-aktivitas produktif dalam jangka panjang telah menurun akhir-akhir ini. Dalam jangka panjang, stabilitas keuangan mendukung

¹⁰SBI (Sertifikat Bank Indonesia) adalah instrumen moneter yang dieiptakan untuk menyerap uang dari sistem perbankan bila sistem itu terlalu likuid dan SBPU (Surat Berharga Pasar Uang) untuk menyuntikkan uang bila sistem itu memerlukan likuiditas.

aktivitas-aktivitas investasi sehingga memungkinkan pembangunan yang berkesinambungan.

KESIMPULAN

Ekonomi Indonesia dan juga banyak ekonomi lain telah mengalami tekanan yang berbeda sejak awal tahun 1980-an. Dan tampaknya situasi tersebut akan terus berlangsung dalam beberapa waktu lagi di masa mendatang. Usaha-usaha pembangunan harus berlanjut, bahkan dipercepat. Tetapi alat-alat dan langkah-langkah untuk mengimplementasikan usaha-usaha ini sudah lebih terkendala.

Ekonomi Indonesia harus menghadapi masalah-masalah yang timbul dari situasi moneter internasional yang tidak menentu dan hubungan dagang yang mengancam pertumbuhan produksi dan perdagangan dunia. Harga-harga komoditi belum memperlihatkan tanda-tanda peningkatan dan kestabilan yang jelas sementara nilai tukar beberapa mata uang utama juga belum pasti.

Sesuai prospek ekonomi dunia yang tidak terlalu cerah, manajemen ekonomi makro harus menghadapi masalah makin terbatasnya sumberdaya pembiayaan untuk pembangunan, baik yang berasal dari dalam negeri (simpanan pemerintah dan swasta) ataupun dari luar negeri (penerimaan ekspor dan pemasukan modal). Pada intinya, masalah-masalah ekonomi Indonesia terpusat sekitar menurunnya peran minyak dan gas dalam ekonomi nasional, baik sebagai sumber penerimaan devisa maupun sebagai sumber-sumber penerimaan domestik dalam anggaran belanja. Berkenaan dengan penerimaan devisa dan ekspor, pemerintah telah mengimplementasikan banyak kebijakan-kebijakan penyesuaian untuk mempromosikan ekspor non-migas.

Kebijakan-kebijakan pemerintah untuk merangsang ekspor non-migas mencakup langkah-langkah dalam menyediakan insentif untuk produksi dan pemasaran komoditi ekspor, kredit dan kemudahan lain untuk aktivitas-aktivitas ekspor, penyederhanaan prosedur ekspor dan banyak tindakan untuk menurunkan biaya ekspor dan untuk meningkatkan daya-saingnya di pasaran dunia. Secara umum semua langkah-langkah ini merupakan deregulasi atau liberalisasi dalam kebijakan dan kegiatan perdagangan serta dalam proses-proses produksi (pertanian dan manufaktur). Hasil ekspor non-migas akhir-akhir ini, khususnya produk-produk manufaktur telah menggembirakan. Namun demikian, perkembangan terakhir dalam pasar modal dan uang tampaknya terus mengancam pertumbuhan produksi dan perdagangan dunia yang memang sudah tidak besar dalam waktu dekat ini. Perkembangan-perkembangan ini akan memberikan tekanan tambahan pada manajemen ekonomi Indonesia untuk melanjutkan pengambilan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk meningkatkan daya-saing Indonesia di dunia.

Kebijakan moneter harus lebih efektif, tidak hanya sekedar memelihara stabilitas keuangan, mengerahkan tabungan domestik melalui lembaga keuangan. Pada saat yang sama kebijaksanaan fiskal harus lebih efektif dalam meningkatkan tabungan pemerintah baik melalui kebijaksanaan pajak maupun kebijaksanaan pengeluaran.

Tampaknya Indonesia telah berhasil melalui kebijakan-kebijakan penyesuaian yang berbeda, mengatasi akibat buruk dari goncangan-goncangan dari luar dalam lima tahun terakhir ini. Tetapi tantangan di masa mendatang tampaknya lebih besar. Namun demikian, pengalaman terakhir tentunya telah memperkuat landasan ekonomi sedemikian sehingga peluang keberhasilan di masa depan juga telah lebih besar.

LAMPIRAN

Tabel 1

LAJU PERTUMBUHAN EKONOMI, LAJU INFLASI DAN LAJU PERTUMBUHAN PENDUDUK 1966-1986

Tahun	Laju Pertumbuhan Ekonomi (%)	Laju Inflasi (%)	Laju Pertumbuhan Penduduk (%)
1966	2,8	650,0	2,1
1967	1,4	120,0	2,2
1968	10,9	85,0	2,2
1969	6,9	9,9	2,2
1970	7,5	8,9	-
1971	7,0	2,5	-
1972	9,4	25,8	-
1973	11,3	27,3	-
1974	7,6	33,3	-
1975	5,0	19,7	-
1976	6,9	14,2	-
1977	8,9	11,8	-
1978	7,7	6,7	-
1979	6,3	21,8	-
1980	9,9	16,0	-
1981	7,9	7,1	-
1982	2,2	9,7	-
1983	4,2	11,5	-
1984	6,1	8,8	-
1985	2,3	4,3	-
1986	3,2	8,8	-

^aUntuk tahun 1970-1983, berdasarkan data GDP dengan harga konstan tahun 1973.

Untuk tahun 1984-1986, berdasarkan data GDP yang baru dengan dasar harga konstan tahun 1983.

^bUntuk Desember 1969-Maret 1979, berdasarkan indeks biaya hidup di Jakarta.

Untuk April 1979-1986, berdasarkan indeks harga konsumen di 17 kota besar.

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENAWARAN UANG, 1960-1986/1987
 (Rp Miliar)

Tahun	Akhir Bersih Luar Negeri	Uang Muka pada Pemerintah	Kredit-kredit Bank			Sektor Swasta	Lainnya	Perubahan Total dalam Likuiditas	Perubahan-perubahan ini Dipegang dalam Bentuk:	
			BUMN dan Lembaga-lembaga Pemerintah ^a	Pemerintah & Swasta	Deposito Berjangka & Tabungan				Uang Sempit	
1960	4,5	2,5		-1,2		7,2	13,0	0,0	13,0	
1961	6,8	26,5	7,1	-20,6		19,8	0,0	0,0	19,8	
1962	-9,2	66,3	5,1	6,1		68,3	0,0	0,0	68,3	
1963	-11,0	146,3	1,0	-17,8		127,5	0,0	0,0	127,5	
1964	10,2	427,6	32,5	-58,6		411,7	0,0	0,0	411,7	
1965	0,0	1,6	0,7	0,0		1,8	0,0	0,0	1,8	
1966	-0,3	12,6	5,6	1,7		19,6	0,0	0,0	19,6	
1967	-12,4	23,9	21,7	-2,0		31,2	1,9		29,3	
1968	12,5	2,9	62,6	-5,8		72,2	9,8		62,4	
1969/1970	18,2	3,1	165,5	-40,8		139,8	43,0		96,8	
1970/1971	16,9	-18,9	128,4	-27,1		99,3	39,5		59,8	
1971/1972	155,0	16,0	122,0	-120,0		173,0	91,0		82,0	
1972/1973	124,0	-21,0	225,0	-105,0		223,0	53,0		170,0	
1973/1974	154,0	-25,0	107,2	362,8	-165	434,0	130,0		294,0	
1974/1975	1,0	25,0	309,2	238,6	-193	381,0	138,0		243,0	
1975/1976	-754,9	25,1	928,4	337,0	142,4	678,0	277,0		401,0	
1976/1977	445,2	-340,4	350,1	322,0	-194,4	582,0	195,0		387,0	
1977/1978	594,4	-232,8	-87,6	395,5	-191,7	442,0	135,0		307,0	
1978/1979	808,0	-291,0	974,0	632,0	-1.243,0	498,0	191,0		689,0	
1979/1980	2.578,0	-1,180,0	250,0	559,0	-560,0	347,0	650,0		997,0	
1980/1981	2.292,0	-1.320,0	540,0	1.297,0	-205,0	730,0	687,0		1.417,0	
1981/1982	-35,0	-103,0	683,0	1.921,0	-221,0	877,0	684,0		1.561,0	
1982/1983	-22,0	691,0	381,0	2.654,0	-1.633,0	2.095,0	1.491,0		604,0	
1983/1984	2.800,0	-1.834,0	278,0	2.355,0	-87,0	3.512,0	2.836,0		676,0	
1984/1985	2.476,0	-2.536,0	140,0	3.326,0	282,0	3.688,0	2.755,0		933,0	
1985/1986	-123,0	2.335,0	175,0	3.657,0	-1.323,0	4.721,0	3.234,0		1.483,0	
1986/1987	2.344,0	-1.475,0	640,0	4.927,0	-2.113,0	4.323,0	3.298,0		1.025,0	

Sumber: Bank Indonesia, *Annual Report*, berbagai edisi.

Tabel 3

UANG SEMPIT^a & HARGA, 1960-1986 (%)

Tahun	Kenaikan Jumlah Uang	Kenaikan Harga
1960	39	19
1961	42	72
1962	99	158
1963	95	128
1964	156	135
1965	280	595
1966	763	636
1967	132	112
1968	120	85
1969	61	10
1970	36	9
1971	28	2
1972	48	26
1973	41	27
1974	40	33
1975	33	20
1976	28	14
1977	25	12
1978	24	7
1979	36	22
1980	48	16
1981	30	7
1982	10	10
1983	6	11
1984	13	9
1985	24	4
1986	14	9

^aUang tunai ditambah uang giral.Sumber: Bank Indonesia, *Annual Report*, berbagai edisi.

Tabel 4

NERACA ANGGARAN TOTAL, 1969/1970-1987/1988.(Rp Miliar)

Tahun Fiskal	Pengeluaran Total	Penerimaan Dalam Negeri	Defisit	Bantuan Luar Negeri
1969/1970	335	244	91	91
1970/1971	458	345	113	120
1971/1972	545	428	117	135
1972/1973	736	591	145	158
1973/1974	1.164	968	196	204
1974/1975	1.978	1.754	224	232
1975/1976	2.730	2.242	488	492
1976/1977	3.684	2.906	778	784
1977/1978	4.306	3.535	771	773
1978/1979	5.299	4.266	1.033	1.035
1979/1980	8.076	6.697	1.379	1.381
1980/1981	11.716	10.227	1.489	1.494
1981/1982	13.918	12.213	1.705	1.709
1982/1983	14.356	12.418	1.938	1.940
1983/1984	18.311	14.433	3.878	3.882
1984/1985	19.384	15.906	3.478	3.478
1985/1986	22.825	19.253	3.572	3.573
1986/1987	21.893	16.141	5.752	5.752
1987/1988	22.783	17.236	5.547	5.547

Tabel 5

PEMBIAYAAN PENGELOUARAN RUTIN DAN PEMBANGUNAN, 1969/1970-1987/1988

Tahun Fiskal	Penerimaan Domestik Non-Minyak Sebagai Bagian dari Pengeluaran Rutin	Pangsa dari Pengeluaran Pembangunan yang di Biayai oleh:		
		Tabungan Pemerintah		Bantuan dan Kredit-kredit Eksport
		(%)	(%)	(%)
1969/1970	82,2	23,0		77,0
1970/1971	85,4	33,3		71,0
1971/1972	82,3	40,3		69,2
1972/1973	82,2	51,1		52,9
1973/1974	82,1	56,4		45,2
1974/1975	78,4	76,7		24,1
1975/1976	74,6	65,1		35,2
1976/1977	78,0	62,1		38,2
1977/1978	73,8	64,3		35,9
1978/1979	71,3	59,6		40,5
1979/1980	60,0	65,6		34,4
1980/1981	55,3	74,8		25,2
1981/1982	51,4	75,4		24,6
1982/1983	60,7	73,7		26,4
1983/1984	58,4	60,8		39,2
1984/1985	58,1	65,1		34,9
1985/1986	67,8	67,2		32,8
1986/1987	72,3	31,0		69,0
1987/1988	68,5	28,5		71,5

Sumber: Nota Keuangan, berbagai edisi.

Tabel 6

PENERIMAAN DALAM NEGERI, 1969/1970-1987/1988.(Rp Miliar)

Tahun Fiskal	Penerimaan dari Minyak & LNG		Penerimaan di Luar Minyak & LNG		Total
	Rp Miliar	Persentase	Rp Miliar	Persentase	
1969/1970	66	27%	178	73%	244
1970/1971	99	29%	246	71%	345
1971/1972	141	33%	287	67%	428
1972/1973	231	39%	360	61%	591
1973/1974	382	39%	586	61%	968
1974/1975	957	55%	797	45%	1.754
1975/1976	1.248	56%	994	44%	2.242
1976/1977	1.635	56%	1.271	44%	2.906
1977/1978	1.949	55%	1.586	45%	3.535
1978/1979	2.309	54%	1.957	46%	4.266
1979/1980	4.260	64%	2.437	36%	6.697
1980/1981	7.020	69%	3.207	31%	10.227
1981/1982	8.628	71%	3.585	29%	12.213
1982/1983	8.179	66%	4.248	34%	12.427
1983/1984	9.520	66%	4.913	34%	14.433
1984/1985	10.430	66%	5.476	34%	15.906
1985/1986	11.144	58%	8.109	42%	19.253
1986/1987	6.338	39%	9.803	61%	16.141
1987/1988	6.939	40%	10.297	60%	17.236

Sumber: Nota Keuangan, berbagai edisi.

Tabel 7

NERACA PEMBAYARAN, 1974/1975-1986/1987
(US\$ Juta)

	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	
1. Ekspor Minyak (Netto) ^a	2.638	3.138	3.710	4.352	3.785	6.308	9.345	8.379	5.788	6.016	5.845	4.004	1.289	
2. Ekspor LNG (Netto) ^a					93	225	667	1.256	1.382	1.378	1.355	1.971	2.119	1.147
3. Ekspor Non-Minyak (Netto)	-2.776	-3.972	-4.512	-5.135	-5.165	-4.777	-8.470	-12.551	-14.205	-11.522	-9.784	-7.955	-6.460	
Ekspor, fob	2.033	1.873	2.863	3.507	3.979	6.171	5.587	4.170	3.928	5.367	5.907	6.175	6.617	
Impor, cif	-4.341	-5.090	-6.167	-7.241	-7.543	-9.028	-11.837	-14.561	-15.824	-14.346	-12.921	-11.186	-10.054	
Jasa-jasa (Non-Pengangkutan)	-468	-755	-1.208	-1.401	-1.601	-1.920	-2.220	-2.160	-2.309	-2.542	-2.770	-2.944	-3.023	
4. Neraca Berjalan (1 + 2 + 3)	-138	-834	-802	-690	-1.155	2.198	2.131	-2.790	-2.739	-4.151	-1.968	-1.832	-4.024	
5. SDR														
6. Pinjaman Baru Pemerintah IGGI	660	1.995	1.823	2.106	2.101	2.690	2.684	3.521	5.011	5.793	3.519	3.432	5.024	
Bantuan Program	513	945	1.596	1.694	1.567	2.237	2.406	2.415	2.905	4.255	3.189	2.751	3.405	
Bantuan Proyek	180	74	147	157	94	239	118	50	21	84	52	38	48	
ODA	333	871	1.449	1.537	1.473	1.998	2.288	2.365	2.884	4.171	3.137	2.713	3.357	
Non-ODA	333	482	513	661	814	1.106	1.299	996	1.356	1.902	1.442	1.332	2.231	
Non-IGGI	147	1	227	412	534	453	278	1.106	2.106	1.538	1.695	1.381	1.126	
Kredit Tunai														
7. Amortisasi	-89	-77	-166	-761	-632	-692	-615	-809	-926	-1.010	-1.292	-1.644	-2.115	
8. Modal Lainnya (Netto)	-131	-1.075	38	176	542	-1.312	-361	1.140	1.795	1.191	499	572	967	
Investasi Langsung	538	454	287	285	271	217	140	142	311	193	245	299	305	
Sektor Minyak	13	14	-32	-50	75	-1.237	-685	791	1.322	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
Lainnya	-682	-1.543	-217	-59	196	-292	184	207	162	998	254	273	662	
9. Total (4-8)	302	9	893	831	856	2.884	3.839	1.062	-1.159	1.823	758	528	-148	
10. Selisih Perhitungan	-311	-353	108	-180	-62	-1.256	-1.165	-2.050	-2.121	247	-91	-598	-339	
11. Lalu-lintas Moneter ^b	9	344	-1.001	.651	-794	-1.628	-2.674	988	3.280	-2.070	-667	-30	487	

^aTotal eksport dikurangi impor barang dan jasa dari masing-masing sektor minyak dan LNG.
^bNilai negatif menunjukkan pengumpulan aktiva.

cAngka sementara.

Sumbangan dan Peluang Perluasan Emploimen Industrial di Indonesia

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Perkiraan bahwa angkatan kerja di Indonesia akan bertambah dengan 1,9 juta orang atau 2,8% setahun menjadi hampir 77 juta orang dalam tahun 1990¹ adalah cukup dramatik. Tetapi gambaran yang diperoleh segera jauh lebih pelik kalau diingat juga bahwa: (i) dalam tahun 1985 tidak kurang dari 23,1% angkatan kerja Indonesia bekerja kurang dari 25 jam/minggu dan tidak kurang dari 38,7% bekerja kurang dari 35 jam per minggu;² (ii) juga dalam tahun 1985, tidak kurang dari 57% penduduk usia 10 tahun ke atas tidak menamatkan sekolah dasar, sementara di antara penduduk berusia 25 tahun ke atas hanya 1,4% menyelesaikan pendidikan tinggi; (iii) secara sektoral, hampir 55% dari yang bekerja berjjal dalam pertanian menghasilkan hanya 24% dari produk domestik bruto; (iv) secara regional, 62% dari 120 juta penduduk yang berusia 10 tahun ke atas menjelajah Pulau Jawa; dan (v) menurut status pekerjaan hanya 1,2% dari yang bekerja dalam tahun 1985 merupakan pengusaha dengan buruh tetap, sedang yang selebihnya adalah swakerja (*self-employed*) tanpa atau dengan anggota keluarga (45%), buruh tetap (30%), dan pekerja keluarga (24%).

Dari indikator-indikator di atas tampak kepelikan masalah ketenagakerjaan baik dalam dimensi kuantitatif dalam arti kelebihan penawaran atas permintaan, maupun dalam dimensi kualitatif dalam arti ketidaksesuaian penawaran dengan permintaan. Sampai batas tertentu, mereka mengungkap dualisme yang masih menandai ekonomi Indonesia sampai sekarang. Di satu

Dari ceramah di *Universitas Medan Area*, dalam bulan November 1987.

¹Biro Pusat Statistik, *Proyeksi Angkatan Kerja Indonesia Per Propinsi 1983-1990* (Jakarta 1984).

²Kecuali disebut lain data emploimen diambil dari Biro Pusat Statistik, *Penduduk Indonesia*, Seri Supas No. 5 (Jakarta 1987).

pihak ada sektor pertanian yang menipekerjakan hampir 55% dari penduduk yang bekerja tetapi dengan sumbangannya sebesar hanya 24% saja pada PDB. Di lain pihak ada pertambangan, industri pengolahan, bangunan, angkutan dan komunikasi dengan sumbangannya gabungan sebesar 16% dan 42% masing-masing pada emploimen dan PDB.³ Dari sini tampak kesenjangan produktivitas yang disebut dalam teori ekonomi pembangunan cetusan Lewis dan Gustav Rani sebagai argumen membela migrasi pekerja dari sektor tradisional ke sektor modern, terutama industri pengolahan.

Sebenarnya industri pengolahan tidak pantas ditonjolkan sebagai tumpuan kebijakan ketenagakerjaan Indonesia dalam tahun-tahun yang akan datang. Sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan pun masih terbuka lebar-lebar bagi perluasan lapangan kerja, apalagi kalau didukung oleh kemajuan teknologi seperti teknologi bio yang membuat pemisahan industri pengolahan dari pertanian semakin kabur. Tetapi yang menjadi perhatian tulisan ini hanya sektor industri pengolahan. Setelah pembahasan peran ketenagakerjaannya dewasa ini, akan dibahas faktor-faktor yang mempengaruhi emploimen di sektor ini, dilanjutkan dengan penjelajahan implikasi kebijakan secara umum dan yang berhubungan dengan kebijakan industri secara khusus yang pada dasarnya tidak banyak lebih dari penargetan industri (*industrial targeting*) yang memang mencuat dalam literatur menyusul pertikaian perdagangan Jepang-Amerika Serikat.

SUMBANGAN KETENAGAKERJAAN INDUSTRI

Yang dimaksud dengan sumbangannya ketenagakerjaan industri pengolahan adalah hanya emploimen yang langsung. Bahwa pendirian suatu perusahaan industri memerlukan jasa rekayasa dan perdagangan dan karena itu juga menimbulkan emploimen di hulu dan hilirnya, tidak diperhatikan dalam pembahasan ini. Begitu juga aspek kualitatif seperti upah, preferensi tinggi terhadap emploimen industrial, dan humanisasi pekerjaan tidak diperhatikan walaupun aspek-aspek ini yang mencerminkan isi suatu emploimen adalah penting sekali dan semakin memerlukan perhatian seiring dengan peningkatan relatif dari emploimen industrial.

Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, emploimen industrial di Indonesia masih kecil dibanding emploimen total. Jumlah pekerja industri pengolahan dalam tahun 1985 tidak lebih dari 5,2 juta orang atau hanya 9,3% dari jumlah semua penduduk yang bekerja. Hanya atas dasar ini saja sudah dapat dikatakan bahwa industri pengolahan belum dapat menjadi andalan utama kebijakan ketenagakerjaan Indonesia. Dengan pemisalan emploimen

³Statistik PDB dari Biro Pusat Statistik, *Pendapatan Nasional Indonesia 1983-1985: Tabel-tabel Pokok* (Jakarta 1986).

penuh dalam tahun 1990, maka emploimen industrial perlu tumbuh dengan 8,2%⁴ per tahun hanya untuk memperbesar sumbangan relatifnya menjadi 10%. Dilihat secara historis, tingkat pertumbuhan ini adalah sangat tinggi. Antara tahun 1974 dan 1985 emploimen industrial Indonesia hanya mencatat kenaikan rata-rata 0,5% per tahun,⁵ ketika kelompok kegiatan ini ditandai antara lain oleh kenaikan besar dalam investasi.

Untuk menghindari kesalahpahaman harus segera ditambahkan bahwa kenaikan rata-rata yang kecil ini adalah gabungan antara pertumbuhan tinggi dalam industri besar, sedang dan kecil di satu pihak dan penurunan emploimen di industri rumah tangga di lain pihak. Sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 1, komposisi emploimen industrial sudah mengalami perubahan besar selama 1974-1986. Walaupun masih tetap merupakan penyumbang terbesar, industri rumah tangga⁶ menunjukkan peran yang menurun cepat dari 79,4% dalam tahun 1974 menjadi 52,8% dalam tahun 1986. Sebaliknya industri besar dan sedang mencatat sumbangan yang lebih dari melipat dua, yaitu dari 13,6% menjadi 32,6% dalam kurun waktu yang sama. Sepintas lalu angka-angka ini memesankan bahwa emploimen industri besar dan sedang menggantikan emploimen industri rumah tangga, tetapi persoalan ini tidak ditelusuri lebih lanjut.

Tabel 1

**EMPLOIMEN INDUSTRIAL MENURUT SKALA PERUSAHAAN
(Dalam %)**

	1974	1986	Tingkat Pertumbuhan Tahunan
Semua Industri	100	100	0,5
Industri Besar dan Sedang ^a	13,6	32,6	8,8
Industri Kecil ^b	7,1	14,5	8,1
Industri Rumah Tangga ^c	79,4	52,8	-0,8

Catatan: ^aBuruh 20 orang atau lebih;

^bBuruh 5 orang sampai dengan 19 orang;

^cBuruh 4 orang atau kurang.

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Analisa Pendahuluan Hasil Sensus Ekonomi 1986*, Buku 8, Jakarta 1987.

⁴Menurut perkiraan Bank Dunia, kenaikan 1% dalam PDB industri pengolahan disertai oleh kenaikan emploimen dengan 0,29% dibanding hanya 0,18% di sektor pertanian. Report No. 3795-IND, hal. 95.

⁵Dihitung atas dasar tabel-tabel emploimen industrial dalam Biro Pusat Statistik, *Analisa Pendahuluan Hasil Sensus Ekonomi 1986*, Buku 8 (Jakarta 1987).

⁶Industri besar: pekerja ≥ 100 orang; 20 \leq sedang ≤ 99 orang; 5 \leq kecil ≤ 19 orang; dan kecil ≤ 4 orang.

Menurut jenis-jenis industri, komposisi emploimen juga berubah walau pun tidak sejelas seperti perubahan menurut ukuran perusahaan. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 2, penyumbang terbesar dalam emploimen industrial adalah industri pangan dan minuman disusul oleh industri kayu. Yang disebut terakhir mencatat penurunan yang cukup drastik dari 34,8% dalam tahun 1974 menjadi hanya 19,7% dalam tahun 1986 sebagai hasil gabungan dari pertumbuhan emploimen industri besar dan sedang sebesar 21% per tahun, industri kecil setinggi 10,3% per tahun dan industri rumah tangga setinggi -4,8% per tahun. Dalam kaitan ini perlu ditambahkan bahwa dalam tahun 1986 sekalipun, yaitu sesudah pertumbuhan industri besar dan sedang yang cepat dalam industri kayu lapis, industri rumah tangga dengan bagian 71% masih tetap merupakan penyumbang terbesar pada emploimen dalam subsektor industri kayu. Setelah memperhatikan kolom terakhir Tabel 2 perlu disadari bahwa kenaikan yang tercepat terjadi justru dalam industri-industri yang dalam tahun 1986 mempunyai bagian yang kecil saja dalam emploimen industrial, sementara industri dengan bagian yang besar seperti makanan dan minuman mencatat laju kenaikan emploimen yang rendah.

Tabel 2

KOMPOSISI SUB-SEKTORAL EMPLOIMEN INDUSTRIAL
(Dalam %)

	1974	1986	Pertumbuhan Emploimen 1974-1986, %
Makanan dan Minuman	37,3	35,8	0,1
Tekstil, Pakaian, Kulit	13,5	13,5	0,5
Kayu dan Hasil Darinya	34,8	19,7	-4,5
Kertas dan Hasil Darinya	0,8	1,9	8,4
Kimia dan Hasil-hasilnya	2,4	5,5	8,4
Galian Non-Logam	6,9	8,5	2,5
Logam Dasar	0	0,3	20,2
Barang Logam dan Mesin	2,7	5,8	7,6
Lainnya	1,6	9,0	17,6
Semua Industri	100	100	0,5

Sumber: Lihat Tabel 1.

Karena mempunyai kaitan dengan penargetan industri sebagai bagian penting, kalaupun bukan terpenting, dari kebijakan industri, susunan sektoral yang jauh lebih terinci dari emploimen industri perlu diketahui. Tetapi data menurut ISIC (*International Standard of Industrial Classification*) yang lima digit hanya tersedia bagi industri besar dan sedang. Sepuluh industri dengan bagian terbesar dalam emploimen industri besar dan sedang dicantumkan dalam Tabel 3. Ternyata penyumbang emploimen terbesar di antara industri besar dan sedang adalah pertenunan, disusul oleh kretek, gula dan kayu lapis masing-masing dengan kenaikan tahunan dalam emploimen yang sangat tinggi, yaitu antara 105 sampai 1.774%, dibanding seluruh industri besar dan sedang. Sedikit banyak sudah ada petunjuk mengenai industri-industri yang tampaknya dapat dipacu untuk meningkatkan sumbangan ketenagakerjaan industri pengolahan dalam kadar yang berarti. Mereka adalah yang padat karya dan/atau padat bahan (*resource-based*) dan bukan yang padat modal. Tetapi diskusi tentang ini ditangguhkán hingga bagian terakhir.

Tabel 3

SEPULUH INDUSTRI TERBESAR MENURUT JUMLAH PEKERJA TAHUN 1985
 (Dalam %)

ISIC		Bagian Dalam Emploimen Industri	Laju Pertumbuhan Emploimen 1975-1985	$\Delta I/\Delta N$ 1980-1985, Rp 000
32112	Pertenunan	9,3	105	6.918
31420	Kretek	7,8	176	4.982
31181	Gula	5,8	135	6.899
33113	Kayu Lapis	5,2	1.774	5.980
32210	Pakaian	4,0	207	1.011
31410	Pengeringan Tembakau	3,8	128	25
32111	Benang	3,9	319	8.273
33111	Penggergajian	3,3	226	4.071
35600	Barang Plastik	2,9	340	2.784
34200	Percetakan	2,1	196	6.942
	Semua Industri	100	8,3	5.608

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Sensus Industri 1985*, Jakarta 1987.

Menyambung penyenggungan persoalan yang menyangkut kepadatan faktor, pertama-tama perlu dikemukakan bahwa data *capital-output ratio* tidak tersedia. Statistik Industri Biro Pusat Statistik sampai sekarang belum

membuat statistik modal. Dan walaupun besar modal dapat dikira dengan menggunakan beberapa *proxy* seperti penyusutan alat produksi tetap, pembahasan ini tidak disandarkan atas gagasan *capital-output ratio*. Yang dihitung adalah investasi rata-rata per emploimen baru selama 1980-1985 yang kurang-lebih mencerminkan kepadatkaryaan investasi dalam industri pengolahan. Untuk seluruh industri besar dan sedang investasi rata-rata ini adalah Rp 5.609 ribu. Ia tidak dapat dikatakan besar atau kecil. Tetapi atas dasar rata-rata ini dapat dikatakan bahwa emploimen baru dalam 10 industri terbesar yang didaftar dalam Tabel 3 adalah sedang menurut investasi yang diperlukan seperti tercantum dalam kolom terakhir. Investasi sebesar Rp 1.011 ribu yang diperlukan bagi penciptaan satu emploimen baru dalam industri pakaian adalah jelas kecil dibanding Rp 17.380 ribu dalam kaca lembaran, Rp 20.485 ribu dalam elektronik rumah tangga, Rp 25.208 ribu dalam industri dasar besi dan baja, Rp 45.461 ribu dalam industri semen, Rp 58.273 ribu dalam industri dus dan kotak karton, Rp 84.405 ribu dalam industri rokok putih, Rp 219.453 ribu dalam industri bumbu atau bahkan Rp 338.209 ribu dalam barang-barang logam. Atas dasar angka-angka ini dapat diperkirakan besar investasi yang diperlukan untuk mendorong sejumlah tertentu emploimen, walaupun jumlah ini dapat diperkecil atau diperbesar melalui manipulasi faktor-faktor yang mempengaruhi emploimen masing-masing industri.

Penyebaran atau konsentrasi emploimen industrial menurut ukuran perusahaan dan menurut sektor-sektor kegiatan yang serinci mungkin sudah digambarkan di atas. Untuk melengkapinya kiranya bermanfaat menyebut penyebaran atau konsentrasi spasial di sini. Seperti tampak dari Tabel 4, emploimen industrial Indonesia mempunyai konsentrasi spasial yang tinggi. Hampir

Tabel 4

KONSENTRASI SPASIAL EMPLOIMEN INDUSTRIAL 1974 DAN 1986
(Dalam %)

	Besar + Sedang		Kecil	
	1974	1986	1974	1986
Sumatera	8,3	12,1	15,3	10,3
Jawa dan Bali	87,3	79,6	72,9	80,6
Nusa Tenggara	0,6	0,3	1,6	1,3
Kalimantan	2,2	5,6	2,8	2,5
Sulawesi	1,2	1,7	6,9	4,5
Maluku dan Irian Jaya	0,3	0,6	0,5	0,4
Indonesia	100	100	100	100

Sumber: Lihat Tabel 1.

80% dari emploimen industri besar dan sedang dan hampir 81% dari emploimen industri kecil dalam tahun 1986 terdapat di Jawa dan Bali. Konsentrasi tinggi ini untuk sebagian mencerminkan konsentrasi penduduk, tetapi untuk sebagian lain juga mencerminkan konsentrasi infrastruktur ekonomi, apakah itu fisik atau sosial, yang turut mendorong pertumbuhan industri. Tetapi sejauh mana ia mempengaruhi sumbangan industri pengolahan terhadap emploimen, kiranya belum mendapat perhatian. Barangkali penyebaran industri pengolahan melalui penyebaran infrastruktur akan mempunyai dampak multiplikator yang lebih besar daripada konsentrasi seperti sekarang, tergantung pada karunia faktor masing-masing daerah. Namun dugaan ini memerlukan kajian yang lebih mendalam, baik teoretikal maupun empiris.

DETERMINAN EMPLOIMEN INDUSTRIAL

Uraian di depan sudah menunjukkan beberapa hal yang perlu disadari dalam diskusi emploimen industrial di Indonesia. Ia tidak saja masih kecil tetapi juga mencatat pertumbuhan yang rendah walaupun kalau yang diperhatikan hanya industri kecil, sedang dan besar, dapat dikatakan bahwa emploimen industrial tumbuh dengan cepat, sementara industri rumah tangga mencatat penurunan emploimen. Yang terakhir ini berarti perubahan komposisi emploimen industrial yang cepat dan menggembirakan mengingat bahwa keluaran per pekerja di industri rumah tangga dalam tahun 1979 misalnya hanya 1/20 dari keluaran per pekerja industri besar dan sedang dan bahwa pengeluaran untuk pekerja industri rumah tangga dalam tahun yang sama tidak lebih dari Rp 13.587/pekerja atau hanya 3,6% dari pengeluaran sejenis di industri besar dan sedang.⁷ Namun demikian, hampir 53% dari emploimen industrial Indonesia dalam tahun 1986 masih tetap dalam industri rumah tangga. Menurut sektor-sektor kegiatan, industri makanan dan minuman menduduki urutan pertama sebagai penyedia emploimen. Tetapi jauh lebih tinggi adalah konsentrasi emploimen industrial menurut ruang dengan Jawa dan Bali sebagai wilayah pemerintahan. Lebih jauh sudah ditunjukkan bahwa untuk mencipta satu emploimen industrial baru diperlukan investasi sebesar Rp 5,6 juta dengan catatan bahwa antar-industri terdapat perbedaan menyolok yang perlu diperhatikan ketika pembelanjaan investasi menghadapi kendala sumber yang ketat.

Tidak kalah penting adalah penjelajahan kekuatan-kekuatan yang mendorongnya. Dengan segala keterbatasan data, berikut ditelusuri faktor-faktor terpenting yang mempengaruhi emploimen industrial. Data perusahaan barangkali akan memberi pelajaran-pelajaran yang sangat berharga. Tetapi data seperti itu tidak tersedia pada waktu penulisan ini. Karena itu yang digunakan adalah data industri yang dikelompokkan menurut ISIC lima digit.

⁷Biro Pusat Statistik, *Statistik Industri Kecil* 1979 (Jakarta 1982).

Untuk maksud di atas dimisalkan bahwa emploimen dalam suatu industri, Y , dalam tahun 1985 dipengaruhi oleh jumlah perusahaan, X_1 , dalam industri yang bersangkutan, jumlah investasi kumulatif selama 1980-1985, X_2 , nilai barang yang diproduksi, X_3 , besar upah per pekerja, X_4 , dan kandungan impor, X_5 , sebagai penduga kepadatmodalan. Persamaan regresi $Y = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + b_4X_4 + b_5X_5$ diuji secara terpisah untuk tiga kelompok besar industri, yaitu ISIC 31 yang terdiri dari 33 industri, ISIC 32 yang terdiri dari 15 industri dan ISIC 38 yang terdiri dari 19 industri. Sebagai variabel terkuat muncul nilai barang yang diproduksi, X_3 , dengan koefisien determinasi, R^2 , sebesar 0,71 untuk ISIC 31, sebesar 0,86 untuk ISIC 32, dan sebesar 0,75 untuk ISIC 38, dan semuanya sangat signifikan. Menyusul adalah jumlah perusahaan, X_1 , yang juga signifikan untuk ketiga kelompok besar industri, berbeda dari tiga variabel selebihnya yang tidak saja tidak signifikan, tetapi dalam beberapa hal juga menunjukkan tanda yang salah.

Untuk analisa runtun-wantu (*time series*) dimisalkan bahwa emploimen dalam suatu industri, Y , dipengaruhi oleh jumlah perusahaan, X_1 , besarnya investasi baru, X_2 , dan nilai barang yang diproduksi, X_3 . Dengan persamaan regresi $Y = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3$, sebanyak 13 industri dari 8 kelompok besar industri ditelusuri termasuk 6 industri dengan bagian terbesar dalam emploimen total industri besar dan sedang. Dalam 9 industri yang muncul sebagai variabel terkuat adalah X_3 , sementara dalam empat lainnya yang terkuat adalah X_1 . Koefisien determinasi berkisar antara 0,76 untuk ISIC 38430 (Kendaraan Bermotor) sampai 0,99 untuk ISIC 33210 (Industri Perabot Rumah Tangga). Semuanya sangat signifikan, kecuali untuk ISIC 31420 (Industri Penggilingan Gula).

Prosedur statistik *regresi linear* sederhana di atas memang memerlukan kajian lebih dalam antara lain karena beberapa variabel yang digunakan seperti nilai barang yang diproduksi dipengaruhi oleh variabel independen lain, dalam hal ini investasi. Tetapi atas dasar persamaan-persamaan di atas perlu digarisbawahi bahwa emploimen industrial sangat tergantung pada nilai barang yang diproduksi. Sejauh mana emploimen industrial dapat meningkat dalam tahun-tahun mendatang sangat tergantung pada pertumbuhan produksi industrial yang pada gilirannya dipengaruhi oleh berbagai faktor baik yang bersifat internal seperti kebijakan investasi dan kecenderungan menabung, maupun yang eksternal seperti permintaan impor negara-negara yang merupakan mitra dagang terpenting Indonesia.

Bukan sesuatu yang istimewa untuk mengatakan bahwa emploimen industrial dipengaruhi oleh nilai barang yang diproduksi industrial. Tetapi bahwa pernyataan seperti itu tidak selalu berlaku antara lain tercermin nyata dalam diskusi mengenai aspek ketenagakerjaan dari kemajuan teknologi pada umumnya dan otomatisasi pada khususnya seperti dialami oleh beberapa industri di negara maju dewasa ini. Bisa saja nilai output bertambah tetapi emploimen menurun. Bahkan hubungan terbalik seperti ini tampaknya adalah yang lumrah daripada kekecualian dalam perjalanan waktu. Dengan kata lain,

maksimalisasi output tidak sendirinya berarti maksimalisasi emploimen. Output tertentu dapat dihasilkan dengan berbagai metode produksi atau dengan emploimen yang berbeda-beda sehingga timbul keperluan untuk mencari metode dengan emploimen terbesar ketika ekonomi dihadapkan pada pengangguran, apalagi pengangguran besar.

Persoalan mengenai "proporsi faktor yang tepat" ini mendapat perhatian yang luas dalam teori ekonomi pembangunan.⁸ Berbagai penelitian menyimpulkan bahwa paling sedikit dalam beberapa industri seperti penggilingan padi dan tekstil kapas, negara berkembang berpeluang untuk memilih satu di antara beberapa alternatif proporsi faktor dengan biaya modal yang jauh berbeda dari satu alternatif ke alternatif lain, tanpa mengorbankan efisiensi dan mutu. Banyak juga yang mengatakan bahwa *perusahaan-perusahaan kecil* cenderung memilih metode produksi yang lebih padat karya daripada metode yang dipilih oleh perusahaan besar dan karena itu memberi sumbangan yang lebih besar pada penyediaan lapangan kerja. Kalau pernyataan ini benar, maka adalah penting untuk menyadari bahwa industri pengolahan Indonesia ditandai oleh tingkat konsentrasi yang bahkan lebih tinggi daripada tingkat konsentrasi dalam industri pengolahan Amerika Serikat yang memang sudah sejak lama mengawasi konsentrasi melalui UU Anti Trust.

Menurut Hal-Hill, bagian nilai tambah industri yang dihasilkan oleh industri-industri di mana empat perusahaan terbesar menghasilkan 70%-79% dari nilai tambah masing-masing industri, adalah 59,3% dan 51,2% masing-masing dalam tahun 1975 dan 1982 dibanding 22,3% di Amerika Serikat dalam tahun 1972.⁹ Ada juga yang mengatakan bahwa *penggunaan mesin bekas* memperbaiki kesesuaian proses produksi dengan kelimpahan buruh negara sedang berkembang. Bahkan pemilikan suatu perusahaan pun menurut beberapa dugaan mempunyai pengaruh juga atas kepadatkaryaan industri pengolahan negara sedang berkembang. *Perusahaan multinasional* menurut hipotesis ini memilih proses produksi yang tidak sesuai dengan kelimpahan buruh di negara penerima karena mengutamakan apa yang sudah rutin di negara asal. *Perusahaan negara* menurut beberapa penulis mempunyai kecenderungan untuk membangun kapasitas yang jauh lebih besar daripada yang diperlukan¹⁰ atau bahkan juga tergoda oleh kemilau teknologi¹¹ baru dan

⁸Lihat misalnya Lawrence J. White, "The Evidence on Appropriate Factor Proportions for Manufacturing in Less Developed Countries: A Survey," *Economic Development and Cultural Change*, vol. 27, No. 1 (Oktober 1978): hal. 27-59. Lihat juga A.S. Bhalla, ed., *Technology and Employment in Industry: A Case Study Approach*, edisi ke-3 (Geneva: International Labour Office, 1985).

⁹Lihat Hal-Hill, "Concentration in Indonesian Manufacturing," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 23, No. 2 (Agustus 1987): hal. 71-100.

¹⁰Lihat misalnya Khwaja Sarmad, "The Profitability of Public Enterprises in Pakistan," *The Pakistan Development Review*, vol. 23, no. 2 & 3 (1984): hal. 153.

¹¹Lihat Leroy P. Jones, *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case* (Seoul: Korea Development Institute, 1975): hal. 140-152.

karena itu memilih proses produksi yang tidak sesuai dengan karunia faktor ekonomi yang bersangkutan. Akhirnya, ada juga yang mengaitkan pemilihan proses produksi dengan *usaha dan hasil penelitian dan pengembangan* di negara-negara sedang berkembang dengan dugaan bahwa kepadatkaryaan ekonomi umumnya dan industri pengolahan khususnya akan meningkat seandainya proses yang digunakan adalah hasil penelitian dan pengembangan sendiri.

Penulis belum pernah melihat penelitian empirik tentang apakah dan sejauh mana faktor-faktor tersebut di atas mempunyai isi empirik di Indonesia dalam arti bahwa perusahaan kecil misalnya menghasilkan output tertentu dengan tenaga kerja yang lebih banyak daripada perusahaan besar. Barangkali faktor-faktor tersebut memang perlu mendapat perhatian dalam hubungan dengan usaha peningkatan emploimen industrial tanpa mengorbankan pertumbuhan dan kemajuan teknologi yang merupakan prasyarat bagi peningkatan emploimen di masa depan. Hanya atas dasar penelitian empirik dapat dibuat suatu kesimpulan yang dapat dipakai sebagai dasar perumusan kebijakan.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Emploimen industrial di Indonesia masih kecil dibanding seluruh emploimen, apalagi kalau industri rumah tangga yang dalam banyak hal tampaknya didominasi oleh kegiatan-kegiatan informal, dikeluarkan dari perhitungan. Tingkat pertumbuhan emploimen yang sangat tinggi sekalipun belum akan memungkinkan industri pengolahan menjadi "tulang punggung" emploimen dalam waktu dekat, misalnya hingga akhir abad ini. Tetapi itu tidak berarti meremehkan sumbangannya ketenagakerjaan industri pengolahan. Setiap kesempatan kerja baru adalah berharga bagi peringanan masalah pengangguran yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Walaupun industri pengolahan tidak dibangun hanya untuk membuka emploimen baru, kiranya yang disebut terakhir ini wajar mendapat prioritas dalam kebijakan industri pada umumnya dan kebijakan penargetan industri pada khususnya.

Tentu saja kebijakan industri yang sangat pro peningkatan emploimen sekalipun tidak dapat meremehkan berbagai kendala seperti tabungan, kendala permintaan domestik, kendala ketrampilan dan kendala devisa yang dihadapi oleh Indonesia dewasa ini. Dengan sedikit dramatisasi dapat dikatakan bahwa pertumbuhan emploimen industri pengolahan yang -- seperti tampak dari analisa di depan -- sangat tergantung pada output industri pengolahan, harus mengandalkan ekspor. Dua devaluasi selama dasawarsa ini, Instruksi Presiden No. 4/1985, Paket 6 Mei 1986, Paket 15 Januari 1987 dan susulaninya sudah menunjukkan dengan jelas bahwa industri yang mendapat perha-

tian terbesar dewasa ini adalah yang berorientasi ekspor. Kalau dahulu pertumbuhan industri pengolahan dapat bersandar pada devisa hasil pertambangan dan pinjaman luar negeri, sekarang ia dikaitkan secara erat dengan sejauh mana industri tersebut dapat menambah penerimaan ekspor.

Ketergantungan ekspansi ekonomi pada permintaan yang berupa ekspor yang berarti ketergantungan emploimen industri pada ekspor hasil industri membuat ekskusi berikut perlu. Industri Indonesia pada dasarnya dirancang bukan sebagai industri ekspor, terlepas dari sedikit kekecualian. Apakah perusahaan dalam negeri atau perusahaan asing, perusahaan industri pada umumnya mengincar pasar dalam negeri. Orientasi ke dalam ini didukung oleh kebijakan industri dan perdagangan yang di satu pihak membatasi persaingan di dalam negeri melalui pembatasan kapasitas sesuai dengan permintaan dalam negeri dan, di lain pihak, membatasi persaingan dari impor melalui tarif tinggi dan/atau halangan non-tarif yang restriktif. Dalam lingkungan seperti ini penawaran ekspor pada dasarnya hanya ada kalau permintaan dalam negeri melemah. Pembatasan kapasitas yang menimbulkan antara lain rente bagi pemegang ijin menahan harga pada tingkat yang lebih tinggi dari pada harga internasional yang berarti suatu disinsentif kuat bagi ekspor.

Peralihan dari industrialisasi atas dasar substitusi impor ke industrialisasi tarikan ekspor bukanlah sesuatu yang rutin. Berbagai kebijakan memerlukan perubahan dan sesudah perubahan masih akan diperlukan waktu yang panjang bagi perwujudannya. Sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 5, proses substitusi ternyata berjalan sangat lambat, jika pun yang diperhatikan hanya bahan baku dan bukan mesin-mesin dan suku cadang. Antara 1978-1985 kandungan impor dalam bahan baku yang diolah turun dari 33,9% menjadi 30% untuk semua industri, yang berarti penurunan sebesar 0,57% per tahun. Dalam beberapa industri seperti besi dan baja, kendaraan bermotor dan alat pengangkutan lainnya, kandungan impor bahkan naik cukup besar, barangkali mencerminkan pergerakan ke industri hulu di mana nilai satuan impor adalah lebih tinggi dan komponen yang bisa dibuat dalam negeri semakin langka. Sebaliknya ada juga beberapa industri dengan kandungan impor yang sangat rendah seperti kayu lapis yang memang mengandalkan bahan dalam negeri atau yang menurun cepat seperti pertenunan dan pakaian. Menarik untuk dicatat bahwa di antara 10 industri yang mempunyai bagian terbesar dalam emploimen industrial hanya 3 mempunyai kandungan impor di atas rata-rata yaitu benang, barang plastik dan percetakan. Namun pernyataan umum masih berlaku, yaitu bahwa industri Indonesia masih mempunyai ketergantungan tinggi pada impor, sehingga kenaikan produksi industrial yang tidak disertai oleh kenaikan ekspor hasil industri akan menimbulkan tekanan defisit dalam neraca transaksi berjalan. Singkatnya, silam sudah waktunya ketika pertumbuhan produksi industrial dapat mengandalkan devisa hasil sektor lain, yaitu pertambangan, pertanian dan pinjaman luar negeri.

Tabel 5

KANDUNGAN IMPOR* BEBERAPA INDUSTRI INDONESIA
(Dalam %)

ISIC	1978	1980	1985
Semua Industri	33,9	37,3	30,0
32112	23,6	26,2	14,6
32111	54,3	73,0	60,8
32210	49,3	50,6	8,2
32130	33,6	20,0	8,9
33113	6,8	5,0	2,6
35521	0	0	0,2
35600	66,1	68,8	56,0
36220	66,7	53,3	81,0
36310	24,8	25,9	
37100	38,9	40,9	63,3
38140	82,2	81,9	70,0
38320	88,7	87,9	82,7
38430	63,5	81,2	85,4
38490	55,6	59,1	90,4

Catatan: *Diukur menurut nilai impor bahan baku dibanding bahan baku total yang diolah oleh perusahaan besar dan sedang.

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Statistik Industri*, berbagai tahun, olahan sendiri.

Sudah banyak kebijakan yang diumumkan dengan maksud mendorong ekspor hasil industri Indonesia. Devaluasi 1978, 1983, dan 1986, Paket Pengembangan Ekspor 1982, Inpres No. 4/1985, Paket 6 Mei 1986, Paket 25 Oktober 1986, dan Paket 15 Januari 1987 adalah prakarsa-prakarsa utama yang perlu disebut. Memang masih terlalu dini untuk menilai dampak paket-paket ini. Namun demikian, sepanjang dapat diamati hingga September 1987, perkembangan ekspor hasil industri Indonesia adalah serba baur. Seperti dapat dilihat dari Tabel 6, ekspor dalam SITC 5-8 secara keseluruhan memang naik cepat selama 1981-1986, yaitu dengan 21,7% per tahun, suatu kecepatan yang sangat tinggi dibanding ekspor negara-negara lain. Bagian kelompok ini dalam ekspor total naik dari 5% dalam tahun 1981 menjadi 23,1% dalam 1986 antara lain karena penurunan ekspor total akibat penurunan harga minyak. Kalau tingkat pertumbuhan yang 21,7% ini dapat dipertahankan dalam lima

tahun sesudah 1985, ekspor hasil industri Indonesia akan mencapai US\$8 miliar dalam tahun 1991, yang menurut output per pekerja sebesar Rp 13 juta dalam tahun 1985 berarti sekitar 1 juta emploimen. Tetapi pemeliharaan tingkat pertumbuhan seperti ini tampaknya terbentur pada struktur ekspor itu sendiri yang didominasi kayu lapis dan pakaian jadi terutama ke Amerika Serikat yang dalam tahun 1985 menyerap 42,4% dari ekspor total hasil industri Indonesia ke OECD dibanding 24,3% yang pergi ke Jepang.

Tabel 6

EKSPOR INDONESIA 1981-1987

(Dalam Juta Dollar)

	1981	1986	1987*	Pertumbuhan 1981-1986	Bagian Prosentual		
					1981	1986	1987
Semua Komoditi	22.260	14.805	12.261	-8	100,00	100,00	100,00
SITC 0	929	1.774	1.211	13,8	4,18	11,98	9,9
03	203	330	311	10,2	0,91	2,23	2,5
07	552	1.191	725	16,6	2,48	8,04	5,9
SITC 1	54	69	56	5,1	0,24	0,46	0,4
SITC 2	2.208	1.473	1.315	-7,8	9,92	9,95	10,7
23	835	713	670		3,75	4,82	5,5
24	884	281	291		3,97	1,90	2,4
28	351	306	187		1,58	2,07	1,5
SITC 3	17.764	8.310	6.357	-14	79,80	56,13	51,8
SITC 4	129	166	175	5,1	0,58	1,12	1,4
SITC 5	64	260	168	32,2	0,29	1,76	1,4
SITC 6	777	1.984	2.300	20,6	3,49	13,40	18,8
63	201	1.140	1.367	41,5	0,90	7,70	11,1
65	36	307	319		0,16	2,07	2,6
68	443	347	305		1,99	2,34	2,5
SITC 7	154	63	40	-16	0,69	0,42	0,3
SITC 8	121	678	503	41,1	0,54	4,58	4,1
84	95	522	411	40,5	0,43	3,53	3,4
SITC 9	60	29	136		0,27	0,19	1,1
SITC 5-8	1.116	2.985	3.011	21,7	5,00	20,16	24,6

Catatan: *Sembilan bulan pertama.

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Statistik Ekspor*, berbagai edisi, olahan sendiri.

Dengan kata lain, konsentrasi komoditi dan konsentrasi pasar tujuan ekspor hasil industri Indonesia adalah tinggi dan karena itu rawan terhadap gelombang perniagaan dan sentimen proteksionisme.

Memacu ekspor hasil-hasil industri lain memerlukan investasi yang justru dihadapkan pada kendala pembelanjaan. Karena itu, dana dan devisa yang semakin terbatas perlu dipusatkan pada industri-industri yang kurang-lebih dapat mengekspor dalam waktu singkat, dan tampaknya industri kelompok ini adalah yang padat karya atau yang mengandalkan bahan mentah Indonesia. Tidak dapat diingkari bahwa ekspor industri-industri ini akan menghadapi sentimen proteksionisme yang memburuk terutama di Amerika Serikat yang cepat atau lambat harus mengurangi defisit kembarnya. Tetapi pasar masih tetap tersedia dan sebagian dapat direbut dari pengekspor-pengekspor yang sudah kuat tetapi kini dihadapkan pada keharusan restrukturisasi seperti Jepang, Korea Selatan dan Taiwan.

Menyadari kendala-kendala di atas timbul pertanyaan apakah ada kebijakan industri yang mempunyai dampak emploimen yang lebih besar daripada kebijakan alternatif. Dinyatakan secara lain, adakah industri yang dapat disebut sebagai industri strategis dari sudut pandang emploimen, sehingga wajar mendapat dukungan istimewa dari negara, apakah itu berupa penyertaan modal, subsidi atau hak istimewa lain?

Jawaban atas pertanyaan ini tidak mudah diberikan.¹² Dan uraian berikut sangat tidak lengkap. Secara alamiah pun menurut studi yang cermat dari Nathan Rosenberg memang ada kecenderungan proses produksi membias ke arah faktor yang tersedia dalam jumlah yang relatif lebih melimpah di suatu lokasi tertentu. Tetapi pembiasan alamiah seperti itu disertai juga oleh pembiasan bentuk lain, yaitu yang berasal dari kebijakan industri. Yang dinyatakan sebagai industri dalam kelompok ini adalah industri penghasil dan pengguna teknologi tinggi seperti industri kapal terbang, industri *integrated circuits*, industri satelit dan industri teknologi bio dewasa ini atau industri tekstil wool pada permulaan Revolusi Industri Inggris. Keberhasilan Jepang mengungguli dunia selebihnya dalam perdagangan berbagai hasil industri sering dikutip untuk menyokong penargetan industri dan antisipasi keunggulan inilah yang menurut Krugman mengatasi gagasan penargetan industri. Jarang sekali orang berbicara mengenai industri strategik dalam kaitan dengan emploimen. Yang sering ditemukan dalam literatur adalah industri sensitif, yaitu yang diancam oleh persaingan dari impor dan memerlukan perlindungan untuk mencegah pemecatan lebih lanjut. Contoh industri seperti itu adalah pakaian, tekstil, besi dan baja, dan alas kaki asal karet, di negara-negara industri.

Debat mengenai penargetan industri belum selesai, apalagi di negara

¹²Lihat sebagai analogi Paul R. Krugman, ed., *Strategic Trade Policy and the New International Economics* (Cambridge: MIT Press, 1986).

sedang berkembang. Tetapi kalau penguasaan teknologi dapat dipakai sebagai tolok-ukur penargetan, maka emploimen dan penggunaan sumber dalam negeri juga dapat dimasukkan sebagai variabel yang harus diperhatikan dalam kebijakan penargetan. Penguasaan teknologi dan keperluan akan emploimen tidak perlu diperlakukan sebagai hal-hal yang saling menyisihkan. Bahkan ada teknologi tinggi yang relatif padat karya seperti perakitan *integrated circuits*. Juga tampak sudah usang untuk memperlakukan industri tertentu sebagai industri teknologi tinggi sedang sebaliknya sebagai industri teknologi rendah. Setiap industri termasuk pertanian adalah terbuka bagi teknologi baru walaupun dapat berbeda menurut kadar.

Di antara indikator-indikator ketenagakerjaan yang perlu diperhatikan dalam penargetan industri termasuk peran relatif suatu industri dalam penyediaan emploimen, dalam arti bahwa semakin besar emploimen di suatu industri semakin layak dia sebagai target; besar investasi yang diperlukan bagi penciptaan satu lapangan kerja baru dalam arti bahwa semakin kecil jumlah ini semakin layak industri yang bersangkutan sebagai target; tingkat pertumbuhan emploimen industri yang bersangkutan; dan dampak emploimen tidak langsung dari industri yang bersangkutan. Bersama tolok-ukur lain seperti sumbangsih suatu industri pada kemajuan teknologi yang dapat didekati melalui apa yang disebut oleh Scherer sebagai *technology matrix*, indikator-indikator emploimen ini digunakan. Tetapi timbul masalah pembobotan yang tidak saja memerlukan koordinasi lintas-sektoral, tetapi juga pemerhatian urgensi masing-masing persoalan.

Sebagaimana neraca transaksi berjalan yang memburuk atau pertumbuhan investasi yang melambat mengilhami pemerintah untuk menyediakan insentif baru seperti dikandung oleh Paket 6 Mei dan Paket 25 Oktober 1987, pengangguran yang memburuk juga wajar diperangi melalui insentif yang didasarkan atas emploimen. Ini tidak harus berarti melawan usaha-usaha peningkatan produktivitas yang bagi ekonomi terbuka seperti ekonomi Indonesia adalah suatu keharusan. Pengaitan insentif dengan emploimen juga tidak harus berarti menelantarkan teknologi tinggi seperti bio teknologi, teknologi material dan teknologi elektronik yang menurut banyak ahli seperti Peter Drucker sudah mengubah hakikat ekonomi dunia dengan dampak yang masih akan lebih terasa 10 tahun dari sekarang.¹³ Apa yang hendak dipesankan adalah keperluan akan pemanfaatan seperuhnya peluang emploimen dan ekspor yang masih terbuka dalam industri padat karya, seperti yang tercantum dalam Tabel 3. Di kebanyakan negara termasuk Jepang industrialisasi adalah lebih mirip ombak daripada berupa loncatan¹⁴ kecuali barangkali dalam in-

¹³Ulasan singkat tentang topik besar ini dapat diikuti dalam Djisman S. Simandjuntak, "Implikasi Perubahan Ekonomi Dunia terhadap Indonesia," *Analisa*, Tahun XVI, No. 3 (Maret 1987): hal. 277-301.

¹⁴Sepintas lalu memang beberapa perubahan teknologi tampak revolusioner. Tetapi kemajuan teknologi lebih banyak adalah evolusioner. Lihat tentang ini Nathan Rosenberg, *Inside The Black Box: Technology and Economics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

dustrialisasi Uni Soviet semasa Stalin. Begitu juga hendak dipesankan bahwa teknologi tinggi juga berbeda menurut kepadatkaryanya dengan implikasi bahwa suatu negara dapat memilih teknologi yang lebih padat karya sebagai teknologi garis depan (*frontier technology*). Industri *integrated circuits* misalnya adalah yang padat karya di antara industri elektronik.

Sangat pelik juga adalah masalah yang berhubungan dengan jenis, besar, dan pembelanjaan insentif emploimen. Di Indonesia kita mengenal perbedaan cukai sigaret kretek yang didasarkan atas perbedaan metode produksi, yaitu cukai yang lebih rendah atas kretek plintingan tangan dengan harapan bahwa industri ini ter dorong menggunakan metode yang padat karya. Tampaknya memang yang paling dapat diandalkan oleh pemerintah sebagai insentif emploimen adalah keringanan pajak dan pungutan lain. Tetapi instrumen moneter juga dapat digunakan seperti perlakuan preferensial dalam perbankan bagi perusahaan-perusahaan yang padat karya.

Perumusan sistem insentif emploimen saja sudah sangat rumit, apalagi implementasinya. Keluhan tentang birokrasi lambat dan pemburu rente muncul kembali di sini. Tetapi ancaman pengangguran seperti yang dihadapi oleh Indonesia dewasa ini kiranya adalah sedemikian serius sehingga permulaan baru perlu diprakarsai dalam kebijakan dan implementasi, termasuk dalam birokrasi.

Sistem Kredit Tradisional: Sebuah Studi Kasus Usaha Tani Tambak di Jawa Timur

Tjuk Kasturi SUKIADI

PENDAHULUAN

Telah banyak program pemerintah di negara-negara berkembang yang ditujukan untuk menggalakkan sektor pertanian/agraria namun secara menyeluruh belum dapat dikatakan berhasil. Suatu hal yang tercapai dengan baik adalah peningkatan produktivitas dan varietas dari hasil usaha tani. Tetapi berhasil tidaknya peningkatan pendapatan petani ditentukan oleh banyak faktor, seperti perbandingan kenaikan produktivitas dengan kenaikan biaya usaha tani sebagai akibat dari penggunaan teknik budi daya yang lebih maju. Hal ini masih harus ditemukan dengan faktor harga yang keseimbangannya sangat ditentukan oleh besaran permintaan dan penawaran yang berfluktuasi dari waktu ke waktu dan dari musim ke musim. Faktor yang lain adalah sifat komoditi yang dihasilkan. Komoditi yang dapat ditahan agak lama memberikan posisi yang lebih kuat daripada komoditi yang cepat rusak (*perishable goods*).

Di sektor pertanian pada dasarnya tidak pernah terjadi harga keseimbangan yang stabil untuk jangka waktu yang lama. Jika pun terjadi, harga keseimbangan akan diubah dengan segera oleh perubahan dalam penawaran dan permintaan. Dinamisme ini perlu diperhatikan dalam pembahasan persoalan-persoalan kredit pedesaan seperti ketidakberhasilan pemerintah untuk membuat sistem kredit pedesaan agar menjadi lebih "formal." Ketidakberhasilan ini telah banyak menimbulkan praduga-praduga terhadap ekonomi pedesaan dan perilaku ekonomi para petani, baik yang mempunyai esensi ekonomi maupun yang sudah jauh dari aspek ekonomi dan lebih berbau politik. Tulisan ini akan meneliti kebenaran beberapa praduga tentang sistem

kredit tradisional yang berlaku dalam budi daya tambak di Jawa Timur. Ia didasarkan atas temuan penelitian lapangan, walaupun dengan liputan yang sangat terbatas.

DAERAH LIPUTAN STUDI KASUS

Penelitian dikerjakan antara bulan Oktober 1986 sampai dengan bulan Maret 1987, meliputi dua desa yang mempunyai ciri-ciri pertanian tambak. Yang pertama adalah Desa Sawohan di Kecamatan Gedangan, Kabupaten Sidoarjo, suatu desa swasembada dengan mata pencaharian sebagian terbesar dari penduduknya dalam usaha tani tambak air payau. Desa ini dikelilingi oleh hamparan lahan tambak dan tidak mempunyai hasil pertanian yang lain. Yang kedua adalah Desa Betoyokauman di Kecamatan Manyar, Kabupaten Gresik, suatu desa swasembada dengan mata pencaharian terbesar penduduk di bidang usaha tani tambak air tawar dan sebagian kecil tambak air payau dan sawah musiman. Desa ini mirip dengan desa Sawohan, tetapi terletak di tengah hamparan lahan tambak air tawar. Sawohan sendiri terletak di tengah hamparan lahan tambak air payau. Pada masa yang lampau, desa Sawohan merupakan salah satu pemasok utama bandeng Sidoarjo. Namun dalam dua tahun terakhir ini tampak terjadi pergeseran ke arah pembudidayaan udang windu. Desa Betoyokauman masih lebih diwarnai oleh budidaya bandeng air tawar. Memang sudah ada percobaan untuk membudidayakan udang windu, khususnya pada tambak air payau, namun masih sangat terbatas dan dalam jumlah yang kecil.

Pola pemilikan dan penggarapan tambak di dua desa penelitian ini dapat dikatakan sama. Penduduk memiliki dan menggarap lahan tambak yang terletak di dalam dan di luar desa. Sebagian lahan di dalam desa dimiliki dan digarap oleh penduduk di luar desa. Baik pemilik maupun penyewa tambak biasanya tidak mengerjakan pekerjaan operasional usaha tani tambak sendiri. Mereka mempunyai orang-orang kepercayaan yang berperan sebagai tangan kanan merangkap mandor dan sekaligus centeng yang disebut sebagai *pendega* dan bekerja sepenuhnya untuk kepentingan si pemilik/penggarap tambak. Ia bekerja dan mengelola tambak yang menjadi tanggungjawabnya dengan segala daya upaya dan pikirannya. Hanya satu yang tidak dituntut dari pendega, yakni ikut menyediakan modal usaha tani tambak.

Hubungan pemilik tambak dengan pendega di desa Betoyokauman bersifat permanen dan turun-temurun. Tambak bisa disewakan dan digarap orang lain namun pendega akan tetap bekerja pada lahan tambak tersebut. Di Betoyokauman sangat jarang terjadi penggantian pendega meskipun tidak berarti tidak ada kemungkinan untuk itu. Sebaliknya di desa Sawohan hubungan antara pemilik tambak dengan pendeganya tidak bersifat permanen. Di desa ini hubungan itu tergantung pada kepuasan masing-masing pihak dengan penilaian atas prestasi kerja dan imbalan yang diberikan. Pelepasan

hubungan kerja antara pemilik/penggarap dengan pendega dapat terjadi sewaktu-waktu meskipun proses produksi usaha tani belum selesai. Kedudukan pendega di Sawohan hanya sedikit saja berbeda dari buruh tani biasa. Perbedaan itu menyangkut jangka waktu hubungan kerja pemekerjaannya. Walaupun tidak sepermanen seperti di Betoyokauman, pendega di Sawohan mempunyai hubungan kerja yang lebih permanen dibanding buruh tani biasa yang mempunyai hubungan kerja musiman. Namun secara ekonomis belum tentu pendega Sawohan lebih baik dari para buruh tani biasa yang justru mempunyai kelebihan untuk memanfaatkan peluang ekonomi yang lain. Oleh karena itu tidak mengherankan jika kedudukan sebagai pendega tidak terlalu menarik bagi para buruh tani asli Sawohan.

Tentang luas dan distribusi pemilikan/penggarapan tambak, di desa Betoyokauman hanya ada 4 kepala keluarga yang memiliki/menggarap tambak lebih luas dari 6 ha. Yang terluas tidak melebihi 15 ha. Di desa Sawohan terdapat 10 kepala keluarga yang memiliki/menggarap tambak lebih luas dari 10 ha. Yang terluas (termasuk sewa di desa lain) disebutkan lebih dari 30 ha. Lebih timpangnya distribusi kekayaan dan mungkin pula kemakmuran penduduk desa Sawohan daripada Betoyokauman dapat dilihat dari sangat menonjolnya peinilikan rumah yang dapat dikategorikan mewah oleh sementara penduduk. Rumah-rumah tersebut dilengkapi dengan TV berwarna, video cassette recorder, lemari es dan mobil sedan. Perbedaan yang bersifat material tersebut sangat tidak tampak di Betoyokauman. Di desa ini sepeda motor dan pickup colt sudah merupakan kekayaan yang sangat berarti.

Seperti desa-desa lain di Indonesia, maka sebagian terbesar penduduk dari dua desa tambak ini adalah mereka yang tidak bertanah alias buruh tani. Kelompok penduduk tak bertanah ini di desa Betoyokauman disebut kaum *kropoh* atau *buri*, sedangkan di Sawohan lebih populer digunakan istilah *buri*. Istilah *kropoh* digunakan untuk mereka yang karena dari hari ke hari selalu berburuh tani di tambak, maka celana kerja mereka selalu terendam air dan tidak sempat kering (Jawa: *kopoh-kopoh*). Istilah *buri* adalah akronim dari *njebur keri* yang berarti bahwa kelompok penduduk ini pada saat panen akan mendapat kesempatan paling akhir untuk ikut panen ikan. Baru setelah pemilik/penggarap selesai memanen tambak mereka dengan bantuan pendega dan *kropoh* yang khusus dipekerjakan untuk panen, maka para *kropoh buri* yang selama itu hanya boleh menonton diberi kesempatan untuk masuk tambak dan mencoba menangkap ikan-ikan yang tersisa. Sistem ini mirip dengan *ngasag* di desa-desa pertanian padi di daerah Malang dan sekitarnya.

maksimum pinjaman sebesar Rp. 2.000.000,00 dari Bank Rakyat Indonesia Unit Desa. Petani tambak yang lebih besar harus berhubungan dengan Bank Rakyat Indonesia Cabang untuk mendapatkan KIK dan/atau KMKP serta berbagai bentuk kredit lain. Petani tambak yang lebih maju ada juga yang memanfaatkan fasilitas kredit serupa yang ditawarkan oleh bank pemerintah lain dan bank swasta yang beroperasi di kota Kabupaten terdekat. Pada musim tanam tahun 1982/1983 pemerintah memberikan Kredit Bimas Tambak untuk budi daya ikan bandeng dengan paket senilai kurang-lebih Rp. 800.000,00/ha. Kredit ini berjangka waktu 3 tahun, sehingga menurut perhitungan pada pertengahan tahun 1986 seluruh kredit ini seharusnya sudah lunas. Namun kenyataannya hanya sebagian kecil saja dari jumlah nasabah (petani tambak) yang telah melunasi utang dengan penuh.

Sebelum melangkah lebih jauh dalam memaparkan sistem kredit tradisional ini, perlu disampaikan terlebih dahulu macam komoditi yang dihasilkan oleh petani tambak di Sawahan dan Betoyokauman. Komoditi yang mereka hasilkan pada dewasa ini adalah ikan bandeng, udang windu dan ikan resekan. Yang dimaksud dengan ikan resekan adalah semua jenis ikan termasuk udang sungai dan kepiting yang tertangkap pada saat panen di tambak. Dalam hal ini petani tidak merasa pernah menebarkan benih dan memelihara para pendatang "haram" ini. Beberapa jenis ikan resekan ini, misalnya mujair dan kutuk/tawes, tergolong ikan hama yang memakan bibit bandeng dan/atau udang.

Penelaahan sistem kredit perlu dilakukan secara seutuh mungkin. Sistem ini cukup rumit. Kredit yang diberikan tidak hanya berupa uang melainkan juga berbentuk bibit ikan/udang windu, bibit ikan yang sudah dibesarkan di persemaian selama beberapa bulan, pupuk, obat-obatan, dan peralatan pertanian. Hasil komoditi yang berupa ikan bandeng dan udang windu pun dapat merupakan bentuk-bentuk kredit yang lain. Posisi sebagai debitur yang melekat pada petani pemilik/penggarap dari sejak penyiapan lahan sampai dengan persiapan panen mungkin akan berubah menjadi kreditur segera setelah panen. Karena tidak dapat ditahan, hasil panen tambak harus dijual sekaligus terlepas dari apakah pembayaran adalah tunai atau tidak. Kondisi ini jelas berbeda dari petani padi yang mempunyai *bargaining power* yang lebih tinggi untuk menuntut pembayaran tunai, karena mereka dapat menyimpan padi mereka untuk beberapa bulan dan tidak menjadi busuk.

Bentuk spekulasi yang dapat dilakukan oleh para petani tambak juga sangat berbeda dari petani komoditi lain. Kesempatan yang terbuka untuk spekulasi adalah waktu penanaman ikan pada saat yang paling awal, yakni pada saat ikan itu berbentuk bibit yang sangat kecil (*nener* untuk bibit bandeng dan *benur* untuk udang windu), atau keberanian untuk melakukan sulaman (menambahkan bibit ikan) atas perkiraan ikan yang mati dan jumlah ikan yang baru dipanen. Seringkali petani menambahkan *gelondong*, yakni bibit ikan yang sudah dibesarkan di tambak persemaian ke dalam tambak pro-

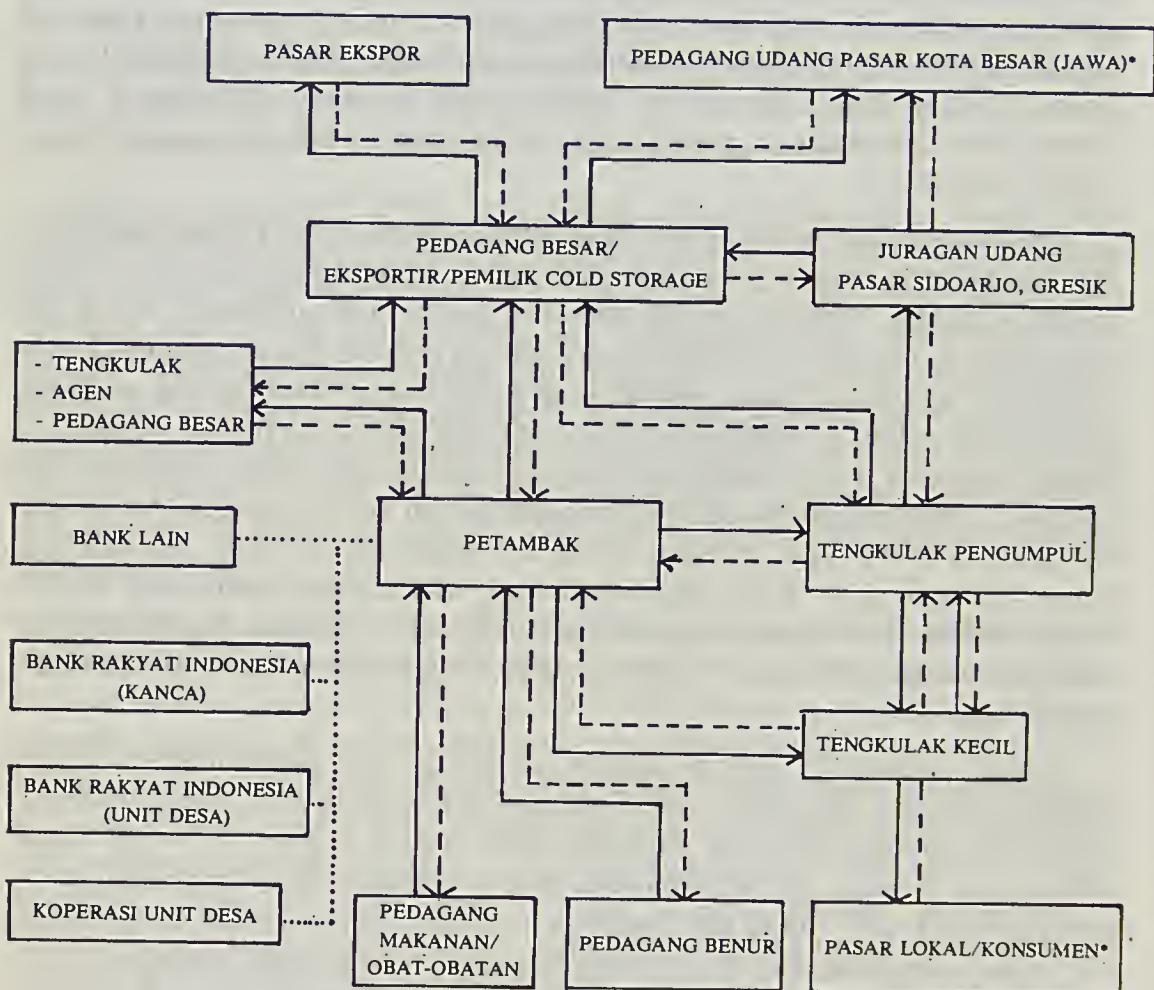
duksi mereka. Gelondong ini diperjualbelikan pula dengan ukuran besar yang berbeda, dari yang sebesar batang korek api, batang rokok sampai yang sebesar (selebar) tiga jari tangan manusia dewasa, dengan harga yang berlainan pula. Menjual gelondong ikan dengan cara ini pada hakikatnya seperti membudidayakan *sapi keraman*. Dengan demikian penentuan saat dilakukan penyulaman ikan, berapa jumlah yang ditambahkan dengan ukuran gelondong sebesar apa merupakan keputusan bisnis yang sangat penting bagi petani tambak, karena hal ini menyangkut penambahan modal yang ditanam dan perkiraan tentang harga ikan pada saat panen yang akan datang. Petani di daerah Betoyokauman dapat melakukan panen sebanyak 3 kali dalam jangka waktu 5 bulan (pada tambak air tawar panen pertama dilakukan 6 bulan setelah nener dimasukkan, panen kedua pada bulan ke 8-9 dan panen terakhir pada bulan 10-11).

Pembudi-dayaan bandeng air tawar dibatasi oleh musim kering yang biasanya berlangsung selama 1-2 bulan, yakni pada bulan-bulan Agustus-Oktober setiap tahunnya. Oleh karena itu spekulasi dengan cara menunda panen dan membiarkan ikan menjadi lebih besar di dalam tambak tidak dapat dilakukan oleh setiap orang dan dalam jumlah yang sangat luas. Petani tambak air payau mempunyai peluang yang sedikit lebih banyak daripada petani tambak air tawar. Acapkali petani tambak air tawar terpaksa buru-buru memanen ikan mereka karena tangguhan akan datangnya musim kering meleset. Air di tambak mereka lebih cepat menjadi surut dari yang diperkirakan. Alhasil ikan harus segera dipanen, kalau tidak akan mati. Jika banyak petani yang terpaksa melakukan hal ini, maka akan terjadi lonjakan penawaran ikan yang hebat pada suatu waktu tertentu. Akibatnya harga ikan akan turun tajam dan para petani *rugi*.

Dengan mengkaji semua seluk-beluk usaha tani pertambakan berikut segala komponen dan faktor yang mempunyai pengaruh atau dipengaruhinya, akan lebih mudah dipahami mengapa suatu sistem kredit tradisional dapat hidup terus di sana, sedangkan upaya untuk memodernisasikan dengan memperkenalkan kredit murah dari lembaga keuangan formal belum dapat berhasil. Dalam membicarakan *Food Marketing* sampailah kepada pendapat bahwa "Tentu saja jenis sistem pemasaran yang dapat dikembangkan ditentukan sebagian besar oleh apa yang dapat disebut *social capital*." (Kohls and Uhl: 1980). Lebih jauh *social capital* atau modal masyarakat diartikan sebagai sumberdaya baik yang manusiawi maupun yang bukan, yang diciptakan sendiri oleh masyarakat dan secara umum tersedia serta dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dengan mudah. Kiranya tidak terlalu salah manakala dalam membahas sistem kredit yang berlaku di dua desa tambak tersebut dipakai analogi dari sistem pemasaran seperti yang diutarakan oleh dua orang pakar ini. Dan sebelumnya perlu disepakati pemakaian istilah *petambak* untuk petani yang menggarap dan mengelola tambak sebagai unit bisnis tanpa mempermasalahkan apakah tambak tersebut milik sendiri, milik orang lain yang disewa, bagi hasil (setoran) atau yang lain.

Gambar 1

SISTEM KREDIT TRADISIONAL USAHA TANI TAMBAK UNTUK KOMODITI UDANG WINDU DI DESA SAWOAHAN DAN BETOYOKAUMAN



Catatan:

_____ : Arus ikan/barang

----- : Arus uang

..... : Potensi kredit formal kepada petambak

*Udang yang dipasarkan di pasar lokal biasanya yang *grade*-nya agak rendah atau yang tidak dapat memenuhi persyaratan ekspor, kecuali atas permintaan khusus dari supermarket, hotel internasional dan restoran mewah.

Dalam tulisan ini sistem kredit yang berlaku untuk *ikan resekan* tidak dipaparkan karena untuk komoditi ini tidak dikenal suatu sistem kredit yang utuh. Di samping bukan merupakan komoditi utama, ikan resekan pada masa yang lampau kurang diperhitungkan sebagai sumber pendapatan petambak. Biasanya ikan itu dibagi-bagikan kepada *pendega* dan *kropoh buri* secara cuma-cuma. Pada dewasa ini komoditi itu agak berharga, namun sistem pemasarannya lebih sederhana daripada ikan bandeng, itu pun dengan daerah sebaran yang lebih dekat dan terbatas.

Dengan melihat Gambar 1 dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem kredit tradisional yang berlaku di desa-desa tambak merupakan sisi lain dari sistem pemasaran komoditi yang dihasilkan oleh daerah tersebut. Kedua sistem itu saling memerlukan satu sama lain dan saling menghidupi masing-masing pihak/komponen yang ada dalam sistem tersebut. Kedua sistem tersebut dapat berjalan cepat dan lancar tanpa campur-tangan pemerintah dalam bentuk peraturan maupun fasilitas.

Pengambilan kebijaksanaan yang cukup keras terhadap para penunggak kredit bimas tambak oleh pemerintah (BRI) dalam bentuk pemblokiran/pendaftarhitaman untuk pengajuan kredit jenis apa pun yang baru, tidak menyebabkan gangguan produksi. Para petambak dengan mudah kembali kepada puak mereka yang lama. Barbara Harris dengan mengambil kasus yang terjadi di North Arcot - India Selatan, menyatakan bahwa, "Dana sektor swasta tidak perlu menjadi suatu substitusi bagi pinjaman koperasi, mungkin sebagai pelengkap (jelas seseorang tidak dapat memperoleh pinjaman pemerintah, ia tidak akan sanggup membayar kembali pinjamannya)." (Howell: 1980)

Namun kasus petani tambak di Sawahan dan Betoyokauman samasekali berbeda. Sumber keuangan untuk pembiayaan produksi para petani yang paling utama justru adalah lembaga-lembaga keuangan non-formal yang tidak lain dari para pembeli dan para penjual yang berada dan hidup dalam sistem produksi dan pemasaran komoditi pertanian tersebut. Lembaga keuangan formal justru berada pada kedudukan yang runyam. Ia samasekali bukan sumber utama, juga bukan substitusi yang sangat bermanfaat dan bukan pula komplemen yang sangat didambakan oleh para petambak dan para pelaku ekonomi dalam sistem produksi dan pemasaran komoditi ini. Kalau saja lembaga keuangan formal mempunyai peranan, mungkin hanya pada tingkatan hilir, yakni pemberian fasilitas kredit bagi pedagang besar eksportir/pemilik *cold storage*. Pada tingkatan hulu ia hanya mempunyai peranan insidental, baik sebagai substitusi maupun komplemen lembaga keuangan non-formal. Ia masih merupakan sistem asing yang sekedar ditempelkan pada sistem tradisional. Banyak petani yang memanfaatkan fasilitas yang ditawarkan oleh lembaga keuangan formal sekedar didorong oleh "keinginan untuk mencoba" sesuatu yang baru yang dari pemahaman sepintas memberikan berbagai harapan yang lebih baik.

Tidak jarang terdengar anggapan bahwa segala sesuatu yang tradisional adalah tidak rasional dan menghambat kemajuan ekonomi. Terdapat pula tuduhan bahwa hubungan antara komponen yang ada dan berinteraksi dalam sistem tradisional itu diwarnai oleh penghisapan dan pemerasan oleh yang lebih besar atas yang lebih kecil/lemah. Pandangan ini tidak benar sepanjang hal itu menyangkut desa Sawahan dan Betoyokauman. Misalnya, *boreg* yang beroperasi di pasar ikan Sidoarjo berprofesi sebagai juragan ikan bandeng di pasar tersebut secara turun-temurun dan menjalin hubungan bisnis dengan para petambak di desa Sawahan dan desa-desa tambak lain di sepanjang kawasan timur Kabupaten Sidoarjo. Para petambak ini seperti halnya rekan mereka yang di Sawahan juga turun-temurun menjalin hubungan dengan para boreg yang bergiat di pasar tersebut. Boreg berperan tidak hanya sebagai komisioner atau broker biasa. Ia memang harus mencari harga yang terbaik bagi ikan yang dipercayakan kepadanya dan mendapatkan imbalan komisi sekian persen dari nilai penjualan. Tetapi ia tidak berhenti di situ. Ia harus mengelola kebutuhan tunai si petambak dengan memperhitungkan berapa banyak ikan yang dikirimkan kepadanya di pasar. Memang boreg tidak membayar tunai seluruh nilai ikan yang diterimanya pada suatu waktu tertentu, namun setiap saat ia harus siap untuk mengusahakan kebutuhan tunai si petambak untuk keperluan biaya produksi, biaya konsumsi, biaya pesta maupun untuk keperluan yang lain. Adakalanya boreg mempunyai surplus terhadap si petambak dalam arti bahwa ia masih mempunyai piutang yang dapat diperhitungkan. Akan tetapi yang lebih sering terjadi adalah si petambak yang mempunyai surplus dalam arti ia masih mempunyai tagihan kepada si boreg. Tetapi si petambak tetap menganggap bahwa hal ini cukup fair. Alasan mereka adalah boreg juga mengalami posisi yang sulit dalam hal tunai. Seringkali para pedagang ikan dari luar daerah yang membawa ikan dagangannya terlambat membayar; malahan ada pula yang lari dengan utangnya dan tidak muncul kembali. Lagipula risiko yang dipikul para boreg jauh lebih besar daripada yang dipikul oleh petambak. Di samping itu si petambak masih mempunyai kebebasan untuk menjual melalui boreg-boreg lain yang ada di pasar manakala ia merasa bahwa prestasi yang diberikan oleh seseorang boreg kurang memuaskan.

Penulis berpendapat bahwa pemakaian beberapa boreg di pasar oleh seorang petambak pada suatu kurun waktu yang sama lebih banyak ditujukan untuk membagi risiko dan sekaligus memperbanyak sumber-sumber kredit jika diperlukan. Pendapat yang sama tentang juragan ikan di pasar juga dikemukakan oleh para petambak di Betoyokauman. Mereka yakin bahwa para juragan ikan di pasar Gresik cukup fair dalam berhubungan bisnis. Untung yang diambil dalam jumlah yang wajar dan samasekali tidak ada unsur pemerasan. Para petambak menambahkan bahwa apabila mereka merasa dicurangi dengan mudah mereka akan pindah dan mengirim hasil panen mereka ke juragan yang lain. Untuk penyelesaian utang-piutang dengan para juragan ini

pun dilaksanakan cara yang santai. Petambak akan mengangsur utang mereka sebesar kemampuan yang ada pada mereka pada setiap panen.

Peranan pedagang pengumpul baik di desa Sawahan maupun Betoc-kauman sangat strategis dalam mata-rantai sistem pemasaran dan sistem kredit. Hal ini menyangkut komoditi ikan bandeng dan sekaligus udang windu. Kiranya perlu diketengahkan bahwa komponen yang menjadi anggota sistem kredit tradisional pada tingkat pedesaan lebih menggambarkan *komponen peran* dan bukan manusianya, meskipun ada juga penduduk desa yang mencoba berspesialisasi dalam peranan tertentu, misalnya sebagai petambak, sebagai penjual nener atau penggelondong (membesarkan bibit untuk dijual sebagai bibit dengan ukuran besar) dan tengkulak pengumpul. Namun pada hakikatnya setiap petani tambak mempunyai kesempatan dan kebebasan sepenuhnya untuk menukar peran atau merangkap beberapa peran sekaligus. Seorang petambak yang mempunyai tanaman bandeng berumur 2 bulan dapat saja menjual bandeng kecilnya sebagai gelondong kepada petambak lain manakala ia memperhitungkan tindakan tersebut cukup menguntungkan.

Tengkulak pengumpul yang biasanya petambak dengan multiperan pada dasarnya adalah seorang dengan modal yang lebih besar, berpengetahuan tentang pasar lebih luas dan acapkali sudah pernah berhubungan dengan lembaga keuangan formal. (Bagi kalangan pengusaha Gresik dan Sidoarjo mempunyai rekening giro di bank merupakan suatu kondisi yang nyaman karena memudahkan transaksi perdagangan yang menyangkut terjadinya utang-piutang). Cek mundur merupakan bukti utang dan sekaligus janji membayar pada suatu waktu "tertentu" di masa datang. Para petambak yang merangkap tengkulak/pedagang ikan ini lebih mementingkan adanya blanco cek/giro bilyet di tangan daripada peningkatan hubungan keuangan formal mereka dengan bank. Cek mundur yang pengambilan tunai-nya menanti persetujuan dari penariknya dan seringkali harus mundur lagi, diterima sebagai media yang lebih mantap daripada bukti utang bentuk lain.

Tengkulak pengumpul mempunyai peranan yang lebih rumit daripada para boreg di pasar Sidoarjo. Tengkulak pengumpul tidak hanya memberi pinjaman uang untuk pembiayaan usaha tani saja melainkan harus juga ikut terlibat langsung dalam proses produksi. Mereka menyediakan benih, baik nener maupun gelondong, pupuk dan obat-obatan dan dalam hal budi daya udang windu termasuk pula makanan udang dan yang tidak kalah penting pengarahan dan nasihat kepada para pendega yang bekerja untuk si petambak. Dalam kondisi ini posisi petambak memang sudah tidak sepenuhnya mandiri lagi namun mereka masih cukup puas karena "masih memiliki tambak beserta isinya." Artinya keputusan akhir untuk kapan saatnya memanen tetap berada di tangannya. Keputusan melakukan panen sesungguhnya merupakan hasil musyawarah manajemen antara petambak dan pemodal yang merangkap pula sebagai tengkulak pengumpul.

Tengkulak pengumpul akan mengumpulkan *informasi pasar*, baik yang menyangkut harga yang terjadi pada suatu hari tertentu dan perkiraan tentang harga yang terjadi dalam seminggu dan beberapa minggu yang akan datang dengan memperhitungkan penawaran yang mungkin terjadi (*immediate future supply*). Petambak mengolah informasi tersebut dan memadukannya dengan pengetahuan, pengalaman dan keperluan pribadinya; barulah keputusan untuk memanen diambil. Keputusan untuk memanen dalam usaha tani tambak begitu penting karena begitu ikan bandeng diangkat dari tambak ia akan rawan sekali. Dalam sekian puluh jam (apalagi tanpa perawatan yang memadai) ikan bandeng itu akan menjadi busuk. Petambak sudah kehilangan semua *bargaining power*-nya untuk bermain-main dengan harga. Ia sepenuhnya menjadi *price taker* dan itu pun untuk suatu jangka waktu yang sangat terbatas. Petambak yang berdasarkan penilaian posisi ekonomis lebih lemah daripada tengkulak pengumpul berada pada kondisi yang optimal pada saat panen dilakukan. Tidak ada unsur kecemasan dan/atau pemerasan atas dirinya oleh tengkulak pengumpul. Dalam hal ini seperti pendapat petambak Sawahan yang berhadapan dengan para boreg, bisnis dilakukan secara fair atas dasar kepercayaan. "Bagaimana mungkin tengkulak pengumpul yang ikut memodali usaha tani kami akan menipu kami dengan harga yang rendah untuk hasil panen. Bukankah ia juga ikut memiliki hasil panen tersebut," ujar seorang petambak muda yang cukup berpendidikan. Meskipun harga yang diperhitungkan oleh tengkulak pengumpul/pemodal lebih rendah daripada harga penjualan bebas (sekitar Rp. 100,00 lebih rendah), hal ini tidak mengurangi kredibilitas dan kejujuran para tengkulak pengumpul/pemodal di mata para petambak kecil dan petambak sedang.

Masalah lain yang menarik dalam menelaah kesediaan para tengkulak pengumpul untuk menjadi pemodal dan terlibat dalam proses produksi serta terakhir sebagai pengelola panen adalah teratasinya atau dapat diperkecilnya risiko pemberian pinjaman tanpa tersedianya agunan yang cukup. Hal ini mungkin dapat menjawab persoalan yang dilontarkan oleh Arvind Virmani bahwa "Apabila agunan tidak cukup, bunga pinjaman meningkat, tidak cukup untuk mengkompensasi secara penuh" (Arvind Virmani: 1982). Dalam hal ini partnership traditional yang berlangsung dari panen ke panen di antara para petambak dan tengkulak di Betoyokauman mendemonstrasikan bagaimana dalam kondisi pemberian pinjaman tanpa agunan yang cukup tidak harus menaikkan tingkat bunga lebih tinggi lagi dan pengembalian utang justru lebih aman.

KONSEP SKALA EKONOMIS USAHA DAN KREDIT TRADISIONAL

Seperti telah diuraikan sebelumnya, atas hasil panen yang permodalannya dibayai oleh tengkulak pengumpul, harga yang diberikan kepada petambak pada saat membuat "totalan" (perhitungan akhir antara petambak dan

tengkulak pemodal mengenai berapa sisa yang masih menjadi milik petambak atas nilai hasil panen setelah dikurangi dengan semua utang/uang muka yang selama ini telah diambil oleh petambak) agak lebih rendah daripada harga penjualan bebas (hasil panen yang tidak terikat utang). Sebagian besar petani kecil dan petani sedang memilih untuk tetap memanfaatkan kredit dan kerjasama tengkulak pengumpul yang merangkap pemodal, kendati kemungkinan adanya fasilitas kredit dari bank pemerintah dengan bunga yang lebih rendah. Secara cerdik mereka memberikan ulasan bahwa dalam berusaha tani jangan hanya memperbandingkan tingkat bunga resmi bank yang hanya 12% atau 15% dengan tingkat bunga pinjaman dari tengkulak yang jika "dikalkulasi" akan ditemukan angka 24%, 30% setahun atau mungkin lebih besar dari itu. Petambak kecil dan sedang harus memperhitungkan efisiensi usaha tani mereka secara menyeluruh dan terpadu. Bunga bank pemerintah yang 10%-15% lebih rendah daripada sumber kredit tradisional ini harus diukur lebih lanjut dengan berbagai kemudahan lain yang dapat dimanfaatkan oleh petani tambak dalam hubungan mereka dengan tengkulak pengumpul. Kemudahan yang bersifat ekonomis dan belum dijabarkan ke dalam besaran tingkat bunga ini adalah:

1. Ada peluang untuk mengelola dengan dinamis usaha tani dalam kurun waktu panen dengan memperhitungkan peluang yang muncul setiap saat.
2. Petambak dapat meminta uang muka/pinjaman untuk berbagai keperluan yang ada, dari biaya produksi sampai biaya pesta dan rumah tangga.
3. Manakala dalam "totalan" ternyata karena sesuatu hal (panen gagal dan/ atau uang muka yang diambil terlalu besar) justru si petambak dalam posisi saldo defisit, ia tidak perlu terlalu risau karena harus segera membayar sisa utang tersebut.
4. Meskipun si petambak masih mempunyai sisa utang kepada tengkulak untuk masa panen yang lampau, ia tetap dapat mengandalkan bantuan tengkulak pengumpul/pemodal untuk memberi pinjaman bagi pembiayaan usaha tani dan keperluan hidup keluarganya.
5. Informasi tentang harga dan perkembangannya serta nasihat dalam teknik budi daya tambak yang diberikan oleh para tengkulak sangat berharga karena mereka lebih ahli daripada petambak pada umumnya.
6. Dalam mencoba kultur teknik dan penanaman komoditi baru seperti udang windu justru para tengkulak pengumpul/pemodal lebih banyak memberikan dorongan yang disertai kesediaan menyediakan modal kerja yang lebih besar (*encouragement through involvement*).
7. Efisiensi tinggi dalam pengelolaan panen, yang memerlukan persiapan, biaya dan keahlian yang cukup baik. Hal ini hanya dapat dikerjakan oleh petambak besar yang mempunyai banyak pendega dan kropoh buri yang bekerja tetap untuknya (*skilled worker*: poran). Petambak besar inilah yang biasanya merupakan tengkulak pengumpul/pemodal yang bonafide.

Dari tujuh butir manfaat yang diperoleh petambak kecil dan sedang dari hubungan bisnis mereka dengan tengkulak pengumpul/pemodal dapat disimpulkan bahwa para petambak di Sawahan dan Betoyokauman adalah *mahluk ekonomi yang rasional* yang mengelola usaha tani mereka dengan menggunakan *pendekatan sistem* dan mengetrapkan keyakinan mereka tentang *konsep skala ekonomis* di dalam perilaku ekonomi/bisnis mereka. Beberapa petani tambak yang tergolong maju memperkuat pendapat mereka tentang sistem kredit tradisional yang berlaku di kalangan mereka dengan mengatakan bahwa andaikan mereka mempunyai uang yang cukup (milik sendiri) untuk membiayai usaha tani, mereka akan tetap memanfaatkan pinjaman dari para tengkulak pengumpul/pemodal. Dari ilustrasi ini mungkin kita akan mengambil posisi yang sama dengan Ross H. McLeod (Garnaut and McCawley: 1980) yang tidak sependapat dengan Gerald M. Meier yang mengatakan bahwa yang modern selalu lebih unggul dari yang tradisional (Meier: 1970).

PENUTUP

Kendati dengan berbagai kekurangan sistem kredit tradisional yang berlaku di kalangan petani tambak di Jawa Timur terbukti tetap tumbuh dengan tegar. Pengungkapan sikap para petani tambak terhadap sistem tersebut cukup mencengangkan. Mereka yang terlanjur mempunyai pandangan yang skeptis terhadap para tengkulak tampaknya harus mau menerima kenyataan bahwa kehadiran para tengkulak di dalam sistem kredit tradisional justru sangat diperlukan. Tengkulak dan juragan yang selalu dituding oleh para ahli ekonomi dan para pengambil kebijaksanaan dalam pembangunan ekonomi pedesaan dan golongan ekonomi lemah pada kenyataannya mempunyai wajah yang manis dalam pandangan para petambak kecil dan sedang.

Di lain pihak sistem kredit tradisional mampu menjadi *shock absorber* yang hebat bagi para petambak dalam menghadapi fluktuasi harga dan risiko kegagalan usaha tani. Di samping itu, sistem tersebut telah mampu memberikan dinamika usaha kepada para petambak dalam rangka menerima kultur teknik baru termasuk pula pengembangan komoditi baru. Komoditi baru yang kebetulan tergolong komoditi ekspor non-migas ini sudah barangtentu membutuhkan pembiayaan yang jauh lebih besar daripada komoditi tradisional (udang windu vs bandeng). Pada dewasa ini pembudidayaan udang windu di dua desa tersebut masih belum maksimal, meskipun desa Sawahan harus diakui selangkah lebih maju daripada Betoyokauman. Kendala yang dihadapi antara lain adalah terbatasnya modal yang tersedia di dalam sistem kredit tradisional yang dapat dipakai untuk modal "berusaha untung-untungan" (*venture capital*) dalam budi daya udang windu. Mungkin pada bagian ini pihak perbankan baik BUMN maupun swasta mempunyai peluang untuk membantu. Namun perlu diingat dan dicamkan baik-baik oleh lembaga keuangan formal tersebut bahwa mereka tidak akan mungkin begitu saja meng-

gantikan kedudukan sistem kredit tradisional yang bersifat informal itu. Sistem kredit tradisional yang telah berkembang sekian lama di kalangan petani tambak sudah sama dan sebangun dengan sistem produksi dan sistem pemasaran yang berlaku bagi komoditi yang menjadi hasil utamanya. Sistem itu sudah cocok dengan modal masyarakat (*social capital*) yang sudah ada dan tercipta oleh karya dan karsa masyarakat petani tambak.

Lembaga keuangan formal yang mempunyai kelebihan kemampuan menyediakan dana dalam jumlah yang lebih besar dan dengan bunga yang lebih rendah tampaknya harus mau menerima kedudukan sebagai komplementer (pelengkap) bagi sistem kredit tradisional yang sudah mapan tersebut. Lembaga perbankan dapat membantu meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja dari sistem kredit tradisional tetapi tidak untuk menggantikannya. Untuk ini harus ditempuh cara-cara yang tepat sehingga dapat dihindarkan benturan dan tumpang-tindih yang tidak perlu dengan sistem yang ada. Di samping itu pemerintah sendiri sudah harus memiliki pola dan kebijaksanaan jangka panjang yang jelas terhadap lembaga keuangan non-formal yang selama ini sudah ada dan berkembang serta berjasa kepada masyarakat. Apa yang kita lihat sampai sekarang adalah terlalu banyaknya penekanan kebijakan pada bidang-bidang atau kelembagaan formal, sedang yang bersifat tradisional-informal belum mendapatkan pengarahan yang positif. Tidak jarang justru sistem kredit tradisional-informal mendapat tuduhan yang bukan-bukan dan dijadikan kambing-hitam oleh kebijakan pemerintah yang berslogan "modernisasi dan pemerataan."

DAFTAR PUSTAKA

Garnaut, R.G. and McCawley, P.T. ed. *Indonesia: Dualism, Growth and Poverty*. Canberra: Research School of Pacific Studies, The Australian National University, 1980.

Howell, John. ed. *Borrowers & Lenders: Rural Financial Markets & Institutions in Developing Countries*. London: Overseas Development Institute, 1980.

Kohls, Richard L. and Uhl, Joseph N. *Marketing of Agricultural Products*. 5th ed. London: Collier Macmillan Publishers, 1980.

Meier, G.M. ed. *Leading Issues in Development Economics*. New York: Oxford University Press, 1970.

Samuelson, Paul A. and Nordhaus, William D. *Economics*. 12th ed. Singapore: McGraw-Hill Book Company, 1985.

Virmani, Arvind. *The Nature of Credit Markets in Developing Countries*. World Bank Staff Working Papers Nr. 524, Washington, D.C.: The World Bank, 1982.

Para Penulis

ANALISA No. 2, 1988

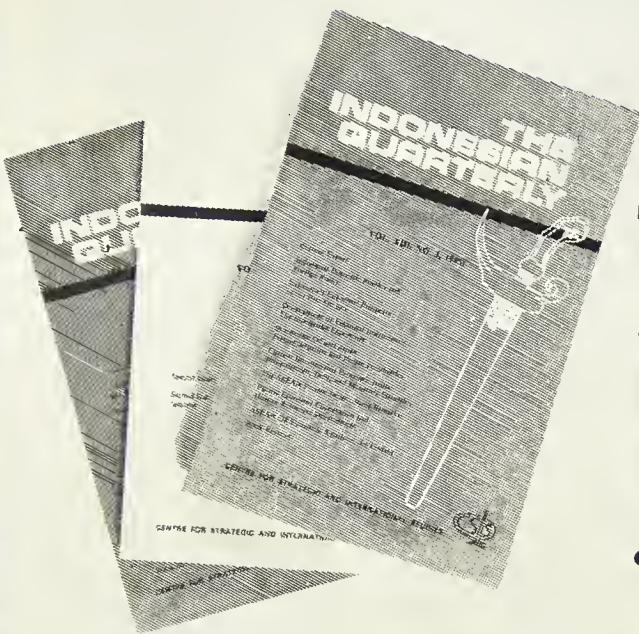
DJIWANDONO, J. Soedradjad. Berijasah Sarjana Ekonomi, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 1963; M.Se. dalam ekonomi dari Universitas Wiseonsin, Madison, USA tahun 1966 dan Ph.D. dalam ekonomi dari Universitas Boston, USA tahun 1980; kini Staf Pengajar pada Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia; Asisten Menko Ekuin pada Kabinet Pembangunan IV, Kepala Biro Moneter dan Keuangan Negara, BAPPENAS dan Staf Ahli Sekretaris Dewan Moneter; sebelumnya adalah Staf Peneliti (1963-1978) dan Kepala Pusat Penelitian Ekonomi (LEKNAS-LIPI) serta Asisten Menteri Perdagangan pada Kabinet Pembangunan I. Bidang perhatian adalah Ekonomi Moneter, Ekonomi Internasional, Keuangan Negara, Ekonomi Pembangunan dan Teori Ekonomi.

SIMANDJUNTAK, Djisman S. Sarjana Ekonomi Perusahaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Parahyangan, Bandung (1973); pada tahun 1979 mendapat diploma ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Cologne, Jerman Barat. Dari fakultas dan universitas yang sama pada tahun 1983 memperoleh Ph.D dalam Ilmu Ekonomi. Mengawali tugasnya di CSIS sejak tahun 1974 sebagai Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi. Sejak tahun 1984 menjabat Kepala Departemen Ekonomi, CSIS.

SOESASTRO, M. Hadi. Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish Westfaelisehe Technische Hoehschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada tahun 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Studi CSIS, Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan Dasar dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981-), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia; sebelumnya adalah Direktur Eksekutif dan kemudian Ketua Departemen Ekonomi CSIS.

SUKIADI, Tjuk Kasturi. Sarjana Ekonomi Umum, Fakultas Ekonomi, Universitas Airlangga, Surabaya (1975) kemudian menjadi Staf Pengajar di fakultas dari universitas yang sama hingga saat ini; kini sedang menyelesaikan pelajarannya untuk Program S3 pada Fakultas Pasea Sarjana di Universitas Airlangga; sebelumnya pernah memperdalam bidang Kebijakan Bisnis & Manajemen di Universitas Glasgow, Inggris (1978-1979) dan pada tahun 1981 mendalami Rescareh Design di Universitas Edinburg, Scotland, Inggris. Bidang perhatian adalah: Ekonomi Keuangan Golongan Ekonomi Lemah & Ekonomi Pedesaan serta Manajemen Sumberdaya Manusia.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding
Journal on
Indonesian
Problems

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- Indonesia's Economic and Business Relations with ASEAN and Japan,
- Regional Dimensions of Indonesia-Australia Relations.
- Internal Developments in Japan and Indonesia
- The Role of Middle Powers in the Pacific

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.